



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사학위논문

# 학교 관리가 조직 성과에 미치는 영향에 대한 연구

- Meier & O'Toole 모형 검증 -

2018년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

양 승 민

# 학교 관리가 조직 성과에 미치는 영향에 대한 연구

- Meier & O'Toole 모형 검증 -

지도교수 전 영 한

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2017년 9월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

양 승 민

양승민의 석사학위논문을 인준함

2017년 12월

위 원 장 이영환 (인)  
부 위 원 장 장영환 (인)  
위 원 전영한 (인)

## 국문 초록

‘관리가 잘되는 조직이 그렇지 못한 조직에 비해 과연 좋은 성과를 내는 것일까?’(management matter)라는 질문에 많은 학자들은 ‘그렇다’라고 답해왔다. 그러나 위 명제(proposition)에 대한 압도적인 이론적 지지에도 불구하고, 실증적으로 이를 검증한 연구는 많지 않아 경험적 지식의 부족이 상존하였다.

이러한 실증 연구에 대한 갈증을 해소하고 폭발적인 연구 흐름을 만든 학자는 단연 Meier & O’Toole로 평가할 수 있다. Meier & O’Toole은 10여년간 미국 텍사스 학교구(Texas school district) 자료를 분석하여 조직 관리가 성과에 미치는 긍정적인 영향력을 실증적으로 증명하였다. 이후 미국과 유럽 학교조직을 대상으로 진행된 많은 후속 연구들의 결과도, 기본적으로 관리와 성과간 정(+)의 선형 관계를 지지하였다. 그러나 이를 한국적 맥락에서 검증한 연구는 상대적으로 희소하였다(전영한·송미연, 2017). 이에 본 연구에서는 한국적 맥락(context)에서 조직 관리가 조직 성과에 미치는 영향력, 즉 Meier & O’Toole 모형에 대한 검증을 시도하였다.

본 연구에서는 한국교육개발원(KEDI)에서 2013년부터 실시하고 있는 ‘한국교육중단연구2013’ 자료를 활용함으로써 한국 초등학교 조직을 분석 대상으로 하였다. Meier & O’Toole 모형에서 제시한 내부 관리(internal management)와 외부 관리(external management) 그리고 관리의 질(managerial quality)을 설명변수로 사용하고, 학교 교육조직의 성과로 학부모 만족도, 학생 만족도, 학업 성취도를 종속변수로 선정하여, 다차원적인 분석을 실시하였다. 또한 학교 교육조직의 성과에 영향을 줄 수 있는 학생·학부모 요인, 자원 요인, 환경 요인, 구조 요인 등 다양한 조직 특성 변수를 고려하였다.

분석 결과, 내부 관리는 학부모 만족도와 학생 만족도 향상에 기여하고, 외부 관리는 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 관리의 질은 학부모 만족도를 높이는 것으로 나타났다. 이는 기본적으로 ‘조직 관리자가 조직 관리에 더 많은 시간과 노력을 투입할수록, 조직의 성과가 향상된다’는 Meier & O’Toole의 주명제(main proposition)를 지지하고 있다. 그러나 세부적인 효과에서 미국과 유럽의 연구 결과만큼 압도적이지 않았다는 점은 주목할 만하다. 즉, 내부 관리의 효과가 학업 성취

도 모형에서는 나타나지 않았고, 외부 관리의 효과는 학부모·학생 만족도 모형에서는 확인되지 않았으며, 관리의 질도 학생 만족도와 학업 성취도 모형에서는 유의미한 영향력을 나타내지 않았다.

이러한 결과는 학교를 둘러싼 한국의 정치·제도적 환경이 Meier & O'Toole이 주로 분석하였던 미국·유럽 보다 통합적이고 중앙 집권적이어서 학교장의 관리 재량(discretion)이 상대적으로 극히 작기 때문(전영한·송미연, 2017)으로 해석할 수 있다. 이는 학교장에게 충분한 관리적 재량을 부여한다면, 조직 성과가 좀 더 향상될 수 있음을 시사하고 있다. 또한 학교급의 차이, 곧 초등 교육기관인지 아니면 중·고등 교육기관인지에 따라 학교 관리의 성과에 대한 전반적인 영향력이 달라질 수 있음을 내포하고 있다. 한국 중·고등 교육기관을 대상으로 Meier & O'Toole 모형을 검증한 선행연구 결과(강혜진, 2012; 전영한·송미연, 2017; 전영한·채선화, 2017)와 비교해 볼 때, 외부 관리의 효과가 상대적으로 약하게 나타난 것은 초등교육의 특성에 기인한다고 해석할 수 있다. 초등교육은 ‘학문적 기준’이 아닌 ‘교육적 기준’을 따르는 교육의 원형적인 모습이 남아있어, 통합적 교수학습과정과 이에 따른 학생들의 인지적·정서적 성장과 발달이 매우 복잡하다는 특징을 지니고 있는데(엄태동, 2003), 이러한 점이 중·고등 교육기관에 비해 관리의 어려움을 가중시켜 결과적으로 관리의 성과에 대한 효과를 약화시키는 것으로 볼 수 있다. 이는 초등교육에서 보다 더 다차원적이고 깊이 있는 관리 노력이 필요함을 시사한다. 구체적으로 중·고등 교육기관을 분석 대상으로 한 연구에 비해 상대적으로 약하게 나타난 외부 관리 효과를 제고하기 위해서는 학교장이 학교 외부 행위자와의 접촉 빈도나 시간의 양에 중점을 두기 보다는, 교원 단체와 같은 중요 행위자에 대한 접촉을 강화(강혜진, 2012) 하는 등 질적인 접근을 이루어야 한다는 함의도 지닌다.

본 연구는 기존 한국적 맥락에서 Meier & O'Toole 모형을 검증한 연구들과는 달리 초등학교 조직을 분석 대상으로 하였다는 점에서 경험적 지식의 일반화에 기여하였다는 의의도 지니지만, 몇 가지 한계를 보인다. 먼저, Meier & O'Toole 모형에서 사용되었던 측정 지표와 정확히 일치하지 않는다. 대표적으로 관리의 질 경우 한국적 맥락을 고려하긴 했지만, 관리자의 급여가 아닌 승진 시기를 활용하였다.

성과 지표도 학업 성취도 이외 학부모와 학생 만족도를 고려하였다. 이는 한국적 특수성이 반영되고 다차원적인 성과 지표를 활용하였다는 점에서 의의를 지니지만, 측정지표의 차이에 따른 논쟁의 소지가 존재한다. 둘째로, 학교구(school district) 관리자(superintendent)가 아닌 학교(school)의 관리자(principal)를 분석하였다는 점에서 관리자 수준이 상이하였다는 한계를 지닌다. 셋째, 분석 자료가 ‘한국교육중단 연구 2013’ 데이터 중 현재 공개되어 있는 1차 년도 자료라는 점에서, 기본적으로 횡단면 자료 분석의 한계가 존재한다. 이러한 변수 측정과 연구 결과 분석의 한계는 향후 다양한 종단적 자료의 축적과 연구가 이루어진다면 보완될 수 있을 것이다.

주요어 : Meier & O'Toole, 내부 관리, 외부 관리, 관리의 질, 조직 성과

학번 : 2015-24487

## < 목 차 >

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구의 목적과 필요성 .....	1
제 2 절 연구의 대상과 범위 .....	5
제 3 절 논문의 구성 .....	6
제 2 장 이론적 논의와 선행 연구 .....	7
제 1 절 공공 조직 관리 요인에 관한 연구 .....	7
1. 조직 관리 요인의 개념과 연구 .....	7
1) 조직 관리 요인의 개념 .....	7
2) 조직 관리 요인에 관한 연구 .....	8
2. 학교 교육조직의 관리 요인 .....	10
제 2 절 공공 조직의 조직 성과에 관한 연구 .....	12
1. 조직 성과의 개념과 연구 .....	12
1) 조직 성과의 개념 .....	12
2) 조직 성과에 관한 연구 .....	13
3) 조직 성과 결정 요인에 관한 연구 .....	14
2. 학교 교육조직의 성과 .....	15
1) 학교 교육조직의 성과로 학업 성취도를 활용한 연구 .....	16
2) 학교 교육조직의 성과로 다차원적 지표를 활용한 연구 .....	18
제 3 절 공공 조직의 관리 요인과 조직 성과에 관한 이론 - Meier & O'Toole	
모형을 중심으로 - .....	21
1. Meier & O'Toole 모형 .....	21
1) 내부 관리(internal management)와 조직 성과의 관계 .....	22
2) 외부 관리(external management)와 조직 성과의 관계 .....	23
3) 관리의 질(managerial quality)과 조직 성과의 관계 .....	24

2. Meier & O'Toole 모형을 검증한 후속 연구 .....	25
3. 한국적 맥락에 적용한 연구 .....	26
 제 3 장 연구설계 및 분석방법 .....	29
제 1 절 연구의 자료와 분석틀 .....	29
1. 연구의 자료 .....	29
2. 분석틀 .....	30
 제 2 절 변수의 선정 .....	32
1. 종속변수 .....	32
1) 학부모 만족도 .....	33
2) 학생 만족도 .....	34
3) 학업 성취도 .....	34
2. 독립변수 .....	36
1) 내부 관리(internal management) .....	36
2) 외부 관리(external management) .....	37
3) 관리의 질(managerial quality) .....	38
3. 통제변수 .....	38
1) 학생·학부모 요인 .....	39
2) 자원 요인 .....	39
3) 환경 요인 .....	41
4) 구조 요인 .....	43
 제 3 절 연구가설과 분석모형 .....	48
1. 연구가설의 설정 .....	48
2. 분석모형 .....	49
 제 4 장 분석 결과 .....	51
제 1 절 기술통계분석 .....	51
1. 종속변수의 기술통계량 .....	51



2. 독립변수의 기술통계량 .....	52
3. 통제변수의 기술통계량 .....	53
1) 학생·학부모 요인 변수의 기술통계량 .....	53
2) 자원 요인 변수의 기술통계량 .....	54
3) 환경 요인 변수의 기술통계량 .....	56
4) 구조 요인 변수의 기술통계량 .....	57
 제 2 절 다중회귀분석 .....	58
1. 다중회귀분석의 기본가정 검증 .....	58
1) 다중공선성 진단 .....	59
2) 이분산성 진단 .....	60
2. 다중회귀분석 결과 .....	62
1) 학부모 만족도 모형 .....	62
2) 학생 만족도 모형 .....	65
3) 학업 성취도 모형 .....	68
3. 가설검정과 해석 .....	70
1) 학교장 관리가 학부모 만족도에 미치는 영향 .....	70
2) 학교장 관리가 학생 만족도에 미치는 영향 .....	73
3) 학교장 관리가 학업 성취도에 미치는 영향 .....	74
4) 다차원적인 조직 성과에 대한 영향 .....	75
5) 학교조직 특성 변수들이 학교 성과에 미치는 영향 .....	78
 제 5 장 결 론 .....	82
제 1 절 연구결과의 요약 .....	82
제 2 절 연구의 시사점 및 정책적 함의 .....	85
제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제 .....	87
 참고 문헌 .....	89
 Abstract .....	99

## < 표 목차 >

[ 표 1 ] 변수 측정방법 .....	45
[ 표 2 ] 종속변수의 기술통계량 .....	51
[ 표 3 ] 독립변수의 기술통계량 .....	52
[ 표 4 ] 학생·학부모 요인의 기술통계량 .....	53
[ 표 5 ] 자원 요인의 기술통계량 .....	55
[ 표 6 ] 환경 요인의 기술통계량 .....	56
[ 표 7 ] 구조 요인의 기술통계량 .....	57
[ 표 8 ] 다중공선성 진단 .....	60
[ 표 9 ] 학부모 만족도 모형의 이분산성 진단 결과 .....	61
[ 표 10 ] 학생 만족도 모형의 이분산성 진단 결과 .....	61
[ 표 11 ] 학업 성취도 모형의 이분산성 진단 결과 .....	61
[ 표 12 ] 학부모 만족도 모형의 회귀분석 결과 .....	63
[ 표 13 ] 학생 만족도 모형의 회귀분석 결과 .....	66
[ 표 14 ] 학업 성취도 모형의 회귀분석 결과 .....	68

## < 그림 목차 >

[ 그림 1 ] 연구의 분석틀 .....	31
[ 그림 2 ] 회귀 모형 .....	50

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 목적과 필요성

관리자의 긍정적 관리행태가 공공조직의 성과를 향상시킨다는 명제의 기원은 정통행정학(orthodoxy)의 시대로까지 거슬러 올라간다(Stillman, 1998). 공공조직에 대한 효과적인 관리가 정부 사업에 중요하다는 이론은 많은 학자들에 의해 압도적인 지지를 받아 왔음에도 불구하고, 상당한 기간 동안 관리 요인은 공공조직 성과 분석에 있어 동적 요인이라기 보다는 주어진 정적 요인으로 인식되어 왔다(Kneedler et al., 2000). 이는 공공부문 성과개념이 복잡하고 다차원적이어서 정의와 측정이 쉽지 않았다는 점에 그 이유가 있고(Boyne, 2002; Brewer & Selden, 2000), 더욱이 조직 구성원간 어떤 성과요인을 우선시할 것인가에 대한 갈등이 존재할 뿐만 아니라 조직 내부 및 외부의 수많은 이해관계자들의 상호 갈등이 성과의 정의와 측정을 더욱 어렵게 하였기 때문이다(김다경·엄태호, 2014). 이로 인해 기존의 공공관리의 성과에 대한 연구는 주로 사례 연구나 질적 연구에 집중하게 되어, 실증적 규명의 필요성이 상존하였다.

이러한 ‘관리와 성과’간 관계에 대해 다양한 실증 연구를 통해 경험적 지식의 부족을 메우고, 폭발적인 연구의 흐름을 만든 학자는 Meier & O’Toole로 평가할 수 있다(전영한·송미연 2017). Meier & O’Toole(1999)은 10년간 미국 텍사스 학교구(Texas school district) 자료를 분석하여 관리와 성과간 관계를 다양한 관점에서 경험적으로 증명하였다. 학교 교육조직 관리 요인을 내부 관리(internal management), 외부 관리(external management) 그리고 관리의 질(managerial quality)로 구분하고, 성과지표를 미국 고등학교 학력평가 합격률 등으로 선정하여 관리의 성과에 대한 긍정적이고 유의미한 경험적 연구결과를 보고하였다.

Meier & O’Toole의 실증연구는 공공조직의 성과가 환경 요인에 의해 결정된다는 환경결정론 극복에 영향을 미쳤으며, 공공조직 관리와 성과의 선형관계에 대한 다양한 이론과 경험적 지식의 급격한 증가를 촉진하였다. 이에 따라 조직 관리의 중요성은 ‘성과 관리에 의한 거버넌스의 시대의 도래’(Moynihan, 2008)로 표현되기에

이르렀다. 이후 이들의 연구는 미국에서 이루어진 많은 후속연구들에 의해 압도적인 지지를 받았다(Hill, 2005; Goerdel, 2006; Hicklin et al., 2008; Johansen et al., 2013). 최근에는 미국 이외 국가에서도 Meier & O'Toole의 실증연구에 대한 검증과 다양한 분석이 이루어졌는데 Walker et al.(2010)은 영국 지방 정부의 관리적 속성이 지방 정부조직 성과에 미치는 영향을 연구하였고, Akkerman & Torenvlied(2011)는 네덜란드 공공조직을 대상으로 검증하였으며, Van den Bekerom et al.(2015)은 독일 초등학교의 구조적 네트워크가 성과에 미치는 영향을 분석하였다. 이들의 연구는 전반적으로 Meier & O'Toole 주장을 지지하였다.

그러나 Meier(2015)는 덴마크 학교조직을 대상으로 한 연구에서 관리와 성과의 선형관계를 확인하지 못하였고, 이에 대해 덴마크의 국가적 특수성이 분석결과에 영향을 미쳤을 것이라고 해석하였다. 이는 국가적 맥락에 따라 ‘관리와 성과 관계’의 정도나 방향성에 차이가 존재하여, 아직은 아시아 등 세계적으로 일반화시키기에 경험적 연구가 부족함을 의미한다.

이러한 측면에서 최근 Meier & O'Toole 모형을 직접적으로 한국적 맥락에서 검증한 연구들이 있다. 대표적으로 전영한·송미연(2017)은 Meier & O'Toole이 관리요인으로 분류한 내부 관리, 외부 관리, 관리의 질이 조직 성과인 학업 성취도, 학교 폭력, 학부모 만족에 미치는 영향에 대해 분석하여, 한국에서도 ‘관리에 투입하는 시간과 노력의 정도가 조직 성과에 중요하다’는 Meier & O'Toole의 주명제(main proposition)를 전반적으로 지지하는 결과를 확인하였다. 또한, 전영한·채선화(2017)와 강혜진(2012)은 학교 관리자의 외부 관리(external management)가 성과에 미치는 긍정적인 영향을 확인하였다. 그러나 관리 요인의 세부 차원별 성과에 대한 영향에서 Meier & O'Toole 연구 결과와 일부 간극을 발견하였다. 이에 대해 전영한·채선화(2017)는 한국 학교를 둘러싼 고도로 통합되고 중앙집권적인 정치·제도적 환경이 구체적인 효과에서 차이를 만들었다고 해석하였다. 그러나 현재까지 한국적 맥락에서 ‘관리가 성과에 중요한가?’라는 ‘management matter’에 대해 응답하기 위한 경험적 연구의 축적은 여전히 미진하고, Meier & O'Toole 연구 결과와의 차이에 대한 분석 연구도 부족하여 이에 대한 연구의 필요성이 존재한다.

이에 본 연구에서는 Meier & O'Toole 모형을 한국 초등학교 조직을 대상으로 검증함으로써 관리의 성과에 대한 영향을 분석하고, 한국적 특수성이 관리와 성과의 관계에 미치는 영향의 정도와 방향성을 분석하고자 한다.

현재까지 한국적 맥락에서 Meier & O'Toole 모형을 검증한 연구들은 대부분 중학교 이상의 중·고등 교육기관을 대상으로 하였다. 본 연구의 목적이 관리의 성과에 대한 선형관계 고찰이며 그 대상으로 학교조직을 분석하는 것이기는 하지만, 분석 대상으로 초등학교 교육의 중요성을 고려하지 않을 수 없다. 한국에서 초등학교는 학생들이 가장 먼저 접하는 의무 교육인데다, 인지적·정의적 발달의 핵심적인 부분을 책임지는 기관이며, 학생들이 공식적으로 사회와의 관계성을 탐색하고 상호작용하는 기관으로서 큰 의미를 지닌다. 따라서 학생에 대한 체계적인 관리는 초등학교 조직에서부터 시작되어야 함이 자명하여, 관리 효과의 분석 대상을 초등학교로 선정할 필요성이 제기된다. 특히, 초등교육은 ‘학문적인 기준’이 아닌 ‘교육적인 기준’을 따르면서 그 본질을 실현시켜 나가는 교육의 첫 단계이자, 교육의 원형적인 모습이 남아있다는 점에서 중·고등교육과 차별성을 지닌다(엄태동, 2003). 이러한 차별성으로 인해 초등교육은 통합적 교수학습과정으로 구현되고, 이에 따른 학생들의 인지적·정서적 성장과 발달은 매우 복잡한 과정으로 이루어지고 있어, 초등학교 관리자의 종합적 관리 노력의 중요성이 더욱 강조된다 하겠다.

이에 본 연구는 초등학교 조직을 분석 대상으로 함으로써 한국적 맥락에서 Meier & O'Toole 모형을 검증하는 한편, 중·고등 교육기관과는 다른 초등학교에서의 차별적인 관리와 성과의 관계를 규명하여 초등학교 관리의 적절한 방향에 대한 정책적 함의를 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

그동안 학교 조직의 성과 지표로 학업 성취도를 주로 활용하여 왔다. 주된 이유는 학업 성취도가 비교적 객관적인 측정이 가능하며, 이에 대한 사회적인 관심 또한 높다는 점 때문이다. 그러나 단일 차원의 성과 지표만으로는 학교 조직의 다양한 성과를 분석하는 데 분명 한계가 존재한다. 이러한 인식에서 학부모 만족도와 학생 만족도와 같은 다양한 차원에 대한 연구가 진행되어 오고 있지만, Meier & O'Toole 모형에 대한 검증 연구에서는 다차원적인 조직성과를 고려한 연구가 많지 않아, 다양한 성과지표에 대한 경험적 연구 결과의 축적이 여전히 필요한 실정이다.

한편, Meier & O'Toole(2011)은 ‘조직 관리자별 관리 속성에 맞는 새로운 지표를 적용하여, 더 많은 후속연구를 진행하여야 한다’며 관리 요인 측정에 있어 조직 특성에 부합한 지표 선정이 필요하다고 하였다. Meier & O'Toole이 활용한 관리 요인 측정 지표를 한국적 맥락에서는 그대로 적용하기 힘든 부분이 있다. 특히 Meier & O'Toole이 관리의 질 측정 지표로 사용하였던 관리자의 급여 같은 경우, 통상 근무연한(勤務年限)으로 결정되는 한국적 맥락에서는 관리의 질을 대변한다 볼 수 없다. 이러한 문제로 전영한·송미연(2017)은 회귀분석을 통해 확인한 추정된 승진시기와 실제 승진시기의 잔차(residual)로 관리의 질을 측정하였다. 그러나 이러한 지표를 활용한 후속 연구가 희박하여 한국적 맥락에서 측정 지표의 적절성에 대한 검증 필요성도 존재한다.

이에 본 연구는 선행연구에 제시된 다양한 조직 성과 지표와 함께 한국적 맥락에서 새로이 고안된 관리 요인 측정 지표(전영한·송미연, 2017)를 활용하여, 학교장의 관리가 학교 교육조직에 미치는 영향을 다차원적으로 분석함으로써 추가적인 경험적 증거를 제시할 것으로 기대된다.

## 제 2 절 연구의 대상과 범위

본 연구의 대상은 우리나라 초등학교 조직이며, 연구 분야는 학교 교육조직의 관리 요인이 학교 교육조직의 성과에 미치는 영향을 확인하고자 한다. 이는 Meier & O'Toole 모형의 한국적 맥락에서의 검증의 의미가 있다.

본 연구에서 사용하는 데이터는 한국교육개발원(KEDI)에서 2013년부터 실시하고 있는 ‘한국교육종단연구 2013’(이하 종단연구)이다. 종단연구는 전국 242개 초등학교 5학년 학생 7,312명을 대상으로 하고 있다. 이는 학생들의 인지적 발달과 가정의 교육 지원, 학교에서의 교육경험 등을 조사하고, 이러한 경험이 학생들의 인지적·정적 발달에 미치는 영향을 확인하기 위한 국가 수준의 종단적 패널조사(panel survey)이다. 본 연구에서는 현재 공개된 1차년도 연구결과를 사용한다. 해당 데이터를 활용하면 우리나라 초등학교의 조직 특성을 충분히 반영할 수 있으며 학교 교육조직의 목표와 학생·학부모의 만족도, 학생의 학업 성취도 등을 파악할 수 있을 것으로 기대된다.

학교 교육조직의 관리 요인이 학교 교육조직의 성과에 미치는 영향을 검증하려는 본 연구에서는 학교 교육조직의 관리 요인이 독립변수로 분석된다. 종단연구에서는 표본으로 추출된 학교의 교장과 교사를 대상으로 설문조사를 실시하였고, 학교장의 관리 요인으로서 내부 관리(internal management)와 외부 관리(external management) 그리고 관리의 질(managerial quality)에 대한 측정 지표를 고안할 수 있게 해준다. 종속변수는 학교의 교육 서비스에 대한 학부모와 학생의 만족도 지표와 학생의 학업 성취도 수준을 사용하였다. 학업 성취도는 학교조직의 주요 성과변수로 의미가 있는데 종단연구에서는 학생의 국어·영어·수학에 대한 이해도 측정 척도와 국어·영어·수학 기초학력 검증결과 점수 등 학업 성취도에 대한 다양한 측정치를 제공하고 있다. 또한 학부모와 학생들을 대상으로 한 조사에서 학교 교육 서비스에 대한 만족도를 묻는 문항을 포함하고 있다.

본 연구에서는 조직 수준의 분석 단위를 사용하기 때문에 다양한 조직특성 요인들이 통제변수로 고려되었으며 구체적으로 조직 성과에 영향을 줄 수 있는 학교 교육조직의 학생·학부모, 환경, 자원, 구조 요인들이 연구의 범위에 포함된다.

### 제 3 절 논문의 구성

본 논문은 다음과 같이 구성되었다. 제1장 서론에 이어 제2장 이론적 논의와 선행연구에서는 첫째, 조직 관리 요인에 대한 개념과 이론적 논의를 검토하였다. 관리 요인의 개념과 더불어 공공조직의 관리 요인에 대한 선행연구를 살펴보고, 본 연구의 주된 연구 대상인 학교 교육조직의 관리 요인에 대해 중점적으로 검토하였다. 둘째, 성과 요인에 대한 개념과 이론적 논의에 대해 살펴보았다. 조직 성과의 개념과 공공조직의 성과에 관한 연구 및 공공조직 성과 결정 요인을 검토하고, 학교 교육조직의 성과에 관한 다양한 이론과 함께, 다차원적인 성과 요인이 무엇인지 그리고 구체적인 연구결과는 어떻게 나타났는지 확인하였다. 셋째, 본 연구의 주된 연구 목적인 Meier & O'Toole 모형의 한국적 맥락에서의 검증을 위해, Meier & O'Toole 연구 결과를 자세히 살펴보고, 이에 대해 여러 국가에서 진행된 다양한 후속 연구결과를 확인하였다. 특히, 한국적 맥락에서 검증한 연구의 결과를 자세히 살펴봄으로써 본 연구의 핵심적인 연구 문제를 되짚었다.

제3장 연구설계 및 분석방법에서는 연구의 분석틀을 제시한 후, 조직 관리 요인과 조직 성과 요인 및 다양한 조직특성 변수들의 개념을 정의하고 구체적인 측정방법을 제시하였다. 무엇보다 본 연구의 가설을 구체적으로 밝혀 연구 결과를 통해 확인코자 하는 내용이 무엇인지 명시하였다.

제4장 분석 결과와 제5장 결론에서는 학교장 관리가 학교 교육조직 성과에 미치는 영향에 대한 통계적 검증 결과를 자세히 설명하고, 연구의 시사점 및 정책적 함의를 도출한 후 연구의 미진한 점 등 한계와 함께 향후 연구 과제를 제시하였다.



## 제 2 장 이론적 논의와 선행 연구

본 연구는 학교 교육조직의 관리 요인이 학교 교육조직의 성과에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위한 기본 이론적 토대는 Meier & O'Toole 모형으로, 한국적 맥락에서의 검증을 수행하였다. 따라서 본 장에서는 우선 연구의 핵심인 공공조직의 관리 요인과 성과 요인에 대해 각각 검토한 후 관리 요인이 성과에 미치는 영향에 대해 Meier & O'Toole 모형과 함께 이를 한국적 맥락에서 검증한 연구를 살펴보겠다.

### 제 1 절 공공조직 관리 요인에 관한 연구

#### 1. 조직 관리 요인의 개념과 연구

##### 1) 조직 관리 요인의 개념

Rainey(2013)는 공공 및 민간 조직의 재정(finance), 정보 체계(information systems), 혁신(innovation), 구매(purchasing), 생산 과정(producing procedure) 등이 관리(management)에 중요한 역할을 수행한다면서, 관리를 ‘조직에 대한 지도(leading) 및 조직화(organizing), 동기부여(motivating), 계획수립(planning)과 전략 설정(strategy making), 그리고 효율성 평가(evaluating effectiveness)와 소통(communicating)과 같은 기능의 분석(analysis)과 실행(practice)’으로 정의하였다.

또한, 관리(management)는 일반적으로 ‘다른 사람들과 더불어 다른 사람들을 통해 목표를 성취해 가는 과정’으로 개념화되고, 이러한 과정을 위한 자원의 활용이나 조정으로 정의되기도 한다(오석홍, 2011).

Moore(1995)는 관리의 구성요소를 구분함으로써 관리의 개념을 명확하게 하고자 했는데, 구체적으로 상향 관리와 하향 관리, 외부 관리로 구분하였다.

Meier & O'Toole(1999)은 관리를 “합의된 공동의 목표를 수행하기 위해 요인과 자원을 연결하는 일련의 끊임없는 노력”이라고 정의하였다. 다시 말해 관리 요인은

성과를 향상시키기 위한 동기, 조정, 관리 안정성 뿐만 아니라 구조의 변화, 기회 추구 등을 모두 포함한다(Rainey, 2013). Meier & O'Toole(2011)은 이러한 관리의 정의에 근거하여, 관리를 다양한 요인을 안정화시키려고 하는 관리자의 노력인 내부 관리와 환경과의 상호작용을 위한 관리 전략인 외부 관리로 구분하였다.

이상의 관리의 개념을 종합해 보면, 관리의 궁극적인 목적은 조직목표의 성취라고 볼 수 있고, 관리의 수단이자 방법은 관리자의 노력에 따라 다양화될 수 있어, 본 연구에서는 관리를 '조직의 목표를 성취하기 위한 관리자의 노력'으로 정의한다.

## 2) 조직 관리 요인에 관한 연구

공공조직에서 높은 수준의 관리가 비용 대비 결과를 향상시킬 뿐만 아니라(Dilulio, 1993), 정부성과에 중요한 요인이 됨을(Lynn et al., 2000) 주장하는 많은 선행연구들이 존재하였지만 공공관리의 중요성은 문헌의 내용 그 이상을 벗어나지 못하고 실질적 중요성 또한 부각되지 않았다. 그래서 관리 요인은 정부성과를 분석하는 모형에서 단지 주어진 것으로 인식되던 시기가 있었다(Kneedler et al., 2000).

그러나 신공공관리(New Public Management ; NPM)에 의한 정부개혁 움직임은 '공공 관리'(public management)를 공공부문에서 조직 성과에 영향을 미치는 주요한 요인으로 각인시켜왔다(Meier & O'Toole, 2011). 최근 10년간 공공조직의 거버넌스 연구에서 큰 변화는 공공관리가 조직 성과에 미치는 영향에 대한 이론과 이에 대한 경험적 지식의 급격한 증가이다(Meier & O'Toole, 2008). 이러한 관리 요인에 대한 중요성 인식은 '성과 관리에 의한 거버넌스의 시대의 도래'(Moynihan, 2008)로 압축하여 표현될 수 있다.

전영한·금현섭(2011)은 이러한 연구의 흐름은 공공조직의 성과가 환경적 요인에 의해 결정된다는 환경결정론에 대한 반성을 기초로 관리자의 능력과 노력, 효과적인 관리방식의 채택 등의 관리적 특성에 따라 조직이 직면한 환경적 제약의 극복이 충분히 가능하며, 이러한 효과적인 관리가 조직성과를 제고시킨다는 친관리적 관점(pro-management perspective)에 입각하여 있다고 하였다.

이러한 분석과 같이 관리 요인에 대한 조직학 연구들은 주로 관리 요인과 조직

성과 사이의 관계에 대한 연구에 집중하였다. Boyne(2003)은 공공조직의 성과에 영향을 미치는 요인으로 자원, 규제, 시장, 조직과 함께 관리 요인을 연구하여, 자원과 관리 요인이 공공조직의 성과에 영향을 미치는 밝혀냈다. Walker et al.(2011)은 다양한 후속 연구들이 관리로 인식되지 않았던 요인들을 관리 요인에 포함하여 조직의 성과와의 관계를 분석하였다고 하였다. 대표적으로 Andrews(2006)와 Meier(2006)는 조직의 전략이 관리자 선택에 의한 결과물이며, Pitts(2007)는 다양성을 관리 요인에 포함하였다. Carmeli(2006)는 고위관리자의 관리 기술과 성과와의 관계를 규명하였고, Avellaneda(2008)는 기관장의 학력과 경력을 성과에 영향을 미치는 요인으로 분석하였다. 이후 고위관리자의 특성에 대한 연구는 관리자의 리더십이 조직의 성과에 영향을 미칠 수 있는지에 대한 분석(Fernandez, 2005)으로 이어졌다. 이에 대해 Walker et al.(2010)은 학자들의 관심이 ‘관리자의 형태와 특성이 조직의 성과에 미치는 영향’에 대한 분석에까지 확장해 왔음을 보여준다고 하였다.

이상과 같이 관리와 성과의 관계에 관한 선행연구에서 제시된 관리의 요인은 관리 역량, 집행 기술, 리더십, 조직 관리능력, 안정성, 외부 관리능력, 관리의 질, 리더십, 조직문화, 인적자원 관리, 전략적 과정 등으로 구분할 수 있다(김다경·엄태호, 2014). 이 중 관리 역량은 내부 자원의 적절한 배치와 활용에 관한 관리자의 능력의 정도를 의미하며, 관리자의 자질 뿐만 아니라 자원·자본·기술로 구성된 조직의 시스템에 의해 결정된다(Ingraham et al., 2003). Lynn et al.(2000)은 관리 요인의 하위 차원을 리더십 능력과 직원 관리, 의사소통 능력, 전문성, 경력 등으로 들고 있다. 관리 역량에 관한 실증연구들은 일반적으로 관리 역량과 조직 성과간 긍정적 관계를 보여주고 있다(Moynihan & Pandey, 2005). Meier & O’Toole(2002)은 이와 유사한 개념으로 관리의 질(managerial quality)을 사용하여 조직 성과와의 긍정적 관계를 확인하였다. 또한 관리자의 특정 조직내 업무수행 지속 정도를 의미하는 관리 안정성도 관리 역량의 측정지표로 활용되는데, Hambrick et al.(1993) 연구에 의하면 관리 안정성은 조직 성과에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났으나, Hill(2005)은 부정적 영향이 계속 유지되는 것이 아니라 특정 기간에 따라 달라짐을 확인하였다.

외부 관리능력은 외부환경 행위자들과의 상호작용을 의미한다. 이에 대한 연구는 Meier & O’Toole(2001; 2003; 2005; 2007)의 연구가 대표적이며, 이들은 네트워크

관리와 교육조직의 성과 연구에서 관리자가 외부 네트워크와 활발히 교류할수록 조직 성과를 향상시킬 수 있음을 확인하였다. Akkerman et al.(2011)은 네델란드 대학을 대상으로 관리자의 네트워크 관리에 대한 열망이 클수록 학생들의 학위 취득률을 상승시키고, 신입생의 낙오율은 낮출 수 있음을 확인하였다.

리더십은 Yukl(1989)에 의하면, 개인의 특성, 리더의 행동, 상호작용의 행태, 리더에 대한 직원들의 인식, 목표 및 조직문화에 대한 영향력으로 정의된다. 그런데 Kotter(2001)는 관리는 조직의 복잡성을 다루는 것이지만 리더십은 비전이나 전략을 제시·발전시키거나 이에 대한 구성원의 동기를 유발하는 것이어서 서로 차이가 있다고 지적하였고, Bennis et al.(1985)도 관리자는 조직의 과업을 잘 수행하는 자이지만, 리더는 소속 구성원들이 잘하게 만드는 사람이어서 상호 성격이 다르다고 하였다. 그러나 Joyce(2004)는 관리자는 리더와 관리자의 역할을 동시에 수행하는 존재라고 설명하여 관리 요인의 일부로 제시하였다(김다경·엄태호, 2014).

## 2. 학교 교육조직의 관리 요인

신공공관리에 의한 정부개혁 운동의 핵심은 관리에 의한 조직성과 제고라 할 수 있다. 이러한 관리의 중요성은 ‘교육’이라는 공공재(public goods)를 제공하는 학교 교육조직에서도 예외가 아니며, 어떤 학교가 좋은 성과를 내는가는 교육정책을 운영하는 정부의 중요한 관심사가 되었다(강혜진, 2012).

Cubb & Moe(1990)는 학교조직의 성과에 영향을 미치는 요인으로 학생 능력, 가족 배경, 동료 집단, 학교 자원, 학교 조직 등을 변수로 설정함으로써, 관리 요인의 중요성을 반영하기 보다는 기존 연구흐름에 충실하였다.

학교조직 성과에 미치는 관리 요인의 중요성은 Meier & O'Toole(1999; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2007; 2011) 연구에서 제시되었다. 이들은 10년간 미국 텍사스주 교육조직의 특성과 학업 성취도에 대한 실증분석 연구를 통해 학교 고위 관리자(superintendent)의 관리의 안정성, 관리 네트워킹, 관리의 질 등의 변수를 관리 요인으로 측정하여 학교조직의 성과에 미치는 영향을 분석하였다. Meier & O'Toole이 제시한 관리 요인은 독일 초등학교와 대학교를 대상으로 한 연구에서도

조직 성과에 긍정적 영향을 미치는 요인으로 분석되었다(Van den Bekerom et al., 2015; Akkerman et al., 2011; 2012).

전영한·금현섭(2011)은 한국 교육조직에 있어서 성과에 영향을 미치는 요인으로서 관리 요인을 분석하였다. 이들은 Meier & O'Toole(2010) 및 Ouchi(2005)의 선행연구를 바탕으로 관리 능력, 관리 안정성, 인적자원 관리의 양과 질, 전략 및 성과 관리를 관리 요인으로 설정하였다. 그러나 이러한 관리 요인이 학교 교육조직의 성과인 학업 성취도에 꾸준히 유의미한 영향력을 미치지 않는 것을 확인하였다. 이에 대해 이들은 중앙집권화된 한국적 맥락이 그 원인으로 향후 관리적 재량권의 증가에 따른 각 학교별 학교장의 관리적 특성이 보다 더 명확하게 구분된다면, 일관성 있는 관리와 성과의 관계가 나타날 것이라고 예상하였다.

강혜진(2012)은 Lynn et al.(2000)의 거버넌스 모형에서 제시하는 관리적 역할과 행위(managerial roles and actions)를 학교 조직의 성과에 영향을 미치는 학교장의 관리 요인으로 보았다. 여기에서 제시하는 관리 요인은 네트워크 관리 행태, 관리의 질, 관리 안정성, 관리 자율성 등이다.

최근 십여년간의 교육조직의 성과에 대한 선행 연구들을 통해 자원이나 제도 결정론, 가정 배경에 의한 영향력 등을 극복할 수 있는 해결책으로 관리 요인의 중요성이 대두되었다.

본 연구에서는 이러한 친관리적 관점에 바탕으로 두고 학교 교육조직의 관리가 성과에 미치는 영향에 대해 분석코자 한다.

## 제 2 절 공공조직의 조직 성과에 관한 연구

### 1. 조직 성과의 개념과 연구

#### 1) 조직 성과의 개념

본 연구는 학교 교육조직의 관리가 성과에 미치는 영향에 대한 분석이다. 학교 교육조직은 학교 교육이라는 공공재를 공급하는 공공조직으로, 학교 교육의 성과를 살펴보기전 일반적인 공공조직의 성과에 관한 개념과 이론적 논의를 짚어볼 필요성이 있다.

그간 정부기관이나 공공조직을 중심으로 이루어져 온 선행연구들은 조직 성과(organizational performance)가 무엇을 의미하는지 그 정의에 대한 보편적 합의를 이루지 못했다. 이는 그간 조직 성과 연구 어려움의 근원적인 문제로 지적되어 왔다(Brewer & Selden, 2000). 특히 주된 연구대상인 공공조직은 목표 모호성으로 인해 성과의 개념을 규정하기가 쉽지 않다(전영한, 2004).

그러나 일반적이지 않은 특정 기능만을 수행하는 공공조직을 분석 대상으로 할 경우, 그러한 기능적 특성이 어느 정도 성과지표와 개념의 합의를 이룬다 할 수 있다. 또한 많은 연구들은 조직 성과에 다차원적으로 접근하는 방법을 취함으로써 성과의 개념을 성과의 구성요소, 즉 하위차원으로 정의하였다. Pitchard(1992)는 효과성, 생산성, 효율성, 진전성, 우수성, 질, 경쟁력, 성공 등이 조직 성과를 구성한다고 하였다. Arrington et al.(1995)은 효율성, 생산성, 효과성 등으로 정의하였고, Boyne(2003)은 효율성, 효과성, 형평성으로 정의하였다. Blurke et al.(1992)은 성과는 조직 효과성을 의미한다고 하였고, 김병섭 외(2000)는 수요대응성으로 이해하였으며, 임정빈 외(2003)는 형평성을 조직 성과로 보았고, 민진(2003)은 조직의 목표달성도로 정의하였다. Meier & O'Toole(2011)은 성과를 “조직이 생산해내는 산출과 결과”로 정의하였다. 이러한 조직 성과에 대한 개념적 정의의 다양성과 어려움은 다양한 가치를 추구하는 공공조직의 특성에 기인한 것이며 이는 성과측정을 어렵게 만드는 결과를 초래한다(Robbins, 1990). 많은 학자들의 다양한 개념 정의와 이론

정립 시도로 인해 조직 성과에 대한 개념적 혼란이 야기되기도 하였다.

본 연구에서는 연구의 대상이 초등학교라는 교육을 담당하는 학교조직이라는 점과 함께, 민간조직과는 달리 공공조직은 명확한 투입 대비 산출을 제대로 측정하기 어려운 점을 고려하여, 조직의 효과성을 조직의 성과로 개념화하고자 한다.

## 2) 조직 성과에 관한 연구

조직 성과를 조직 효과성으로 정의하던 초창기 연구들은 일반적으로 조직 성과를 하나의 차원으로 평가하였다. 민진(2003)에 의하면, 이러한 단일 차원 모형에는 목표 접근법, 체제 접근법, 내부과정 접근법, 이해 관계자 접근법이 있다. 목표 접근법은 조직 효과성을 목표 달성 정도로 해석하였고, 체제 접근법은 조직의 존속과 유지를 강조하였으며, 내부과정 접근법은 내부 조직 구성원의 행복과 만족에 중점을 두었고, 이해 관계자 접근법은 조직과 관련된 다양한 이해 관계자를 중시하였다. 그러나 이러한 단일 차원 모형들은 다양한 가치를 포함하지 못하고 있다는 점에서 한계를 지닌다고 할 수 있다.

이러한 한계로 인해, 조직 성과에 대한 다차원적 기준의 필요성이 대두되었다. 이는 조직 성과로서 조직의 효과성을 판단하는 기준은 다양하기 때문에 단일한 평가는 의미를 지닐 수 없다는(Campbell, 1977) 인식에 기인한다. 조직 효과성의 다차원성을 제시한 학자는 대표적으로 Quinn & Rohrbaugh(1981)이다. 이들은 경쟁가치모형(competing values approach)을 제시하여, 조직 성과가 우수한 효과적인 조직은 서로 상충되는 가치, 즉 유연성과 통제성, 변화와 안정, 혁신과 효율 등을 조화롭게 발전시키는 조직이라고 하였다(김근세 외, 2005). 또한 이들은 조직 효과성으로 정의된 조직 성과를 평가하기 위해 개방 체제 모형, 합리적 목표 모형, 내부 과정 모형, 인간관계 모형으로 불리는 4가지 모형을 발전시켰다. 구체적으로 개방 체제 모형은 조직의 유연성에 주안점을 두었고, 합리적 목표 모형은 조직의 합리성으로 생산성과 효율성을 중시하였으며, 내부 과정 모형은 조직 내부의 안정성과 조화를 강조하였고, 인간관계 모형은 조직 내부의 인적 자원에 중점을 두었다. 이러한 점에서 경쟁가치모형은 조직 효과성에 대한 단일 차원적인 논의에서 벗어나, 다양한 가치를 담는 분석틀을 마련했다는 점에서 의의를 지닌다.

### 3) 조직 성과 결정요인에 관한 연구

공공조직의 성과를 결정하는 요인에 대한 연구는 조직이나 공공관리 연구의 핵심으로(Brewer et al., 2000) 이러한 연구들은 조직 정책 방향에 있어 실질적이고 유용한 경험적 지식을 제공한다는 측면에서 그 중요성은 배가된다 하겠다.

그러나 조직 성과 결정요인에 대한 연구는 조직론 전체에서 중요한 위치를 점해 오고 있어, 그 연구 분야와 내용이 다양할 뿐만 아니라 광범위하여 이를 단일한 척도로 분류하고 검토하는 것에 실질적인 어려움이 있다.

김권식·이광훈(2014)에 의하면, 많은 선행연구들은 분석 수준에 따라 공공조직의 조직 성과 결정요인을 구분하여 왔다. 구체적으로 개인 수준의 경우, 직무만족이나 성별, 사회경제적 지위 그리고 내적 동기 등을 제시하였고, 조직이나 환경·제도적 수준의 경우, 전문화·계층화·공식화 등 조직 구조 및 불확실성과 같은 조직환경을 제시하였다.

또한 공공조직의 조직 성과 결정요인을 단일 차원으로 연구하기 보다는 종합적 분석을 통해 그 요인을 설명하기도 하였다.

대표적으로 Boyne(2003)은 공공서비스 성과에 대한 결정요인을 자원(resources), 규제(regulation), 구조(structure), 관리(management) 등으로 설명하고, 각각의 성과에 대한 영향을 연구하였다. 구체적인 연구 결과는 첫째, 자원의 투입량은 많아질수록 성과에 긍정적인 영향을 미치고, 둘째, 규제와 공공조직 성과간의 관계는 불분명하며, 셋째, 구조가 성과에 미치는 영향은 사회경제적 맥락에 따라 달라지고, 넷째, 인적자원관리(human resources management, HRM)와 전략은 관리 요인에 속하는 것이며, 마지막으로 규모와 성과간의 관계는 비선형 관계라는 것이다.

또한 Walker et al.(2010)은 공공조직의 성과에 대한 결정요인을 분석한 그간 선행연구를 분석하여, 다양한 영향 요인을 검토하였다. 특히 이들은 공공관리와 공공성과 모두 다양성이 전제되어 있어, 이를 통합하기 보다는 세부적으로 분류하여 연구하는 것이 적절하다고 하였다.



## 2. 학교 교육조직의 성과

학교 교육조직의 성과를 어떻게 정의하느냐에 따라, 동일한 조직을 대상으로 한 연구일지라도 그 결과가 달라질 수 있다(Smith & Larimer, 2004). 그러나 학교조직이 추구하는 목표와 성과의 다양성으로 인해, 어떠한 부분을 과연 성과로 볼 것이냐라는 다양한 논의가 진행되어 왔다.

학교조직의 성과 지표로 가장 많이 연구되어온 것은 단연 학업 성취도이다. 학업 성취도 지표가 선행 연구에서 광범위하게 활용된 이유는 효과적인 학교를 어떻게 볼 것인가라는 개념 정의에서 확인할 수 있다. 대표적으로 김병성(2001)은 효과적인 학교에 대해 ‘학생의 학습능력이나 부모의 사회경제적 지위 등 학부모와 학생의 투입요건이 비슷한 학교에서 학교 자체의 고유한 특성으로 인해 다른 학교 학생에 비해 소속 학생의 학업 성취수준이 높은 경우’라고 정의하였다.

그러나, 오승희·박세훈(2007)은 1980년대 이후 학교 조직의 효과성 연구 자료를 분석하여, 많은 선행연구들이 학교 효과성을 측정할 때 조직 적응, 직무 성과, 직무 만족 등 여러 변수를 사용해왔다고 지적함으로써 다차원적인 학교 교육조직 성과 연구의 흐름을 설명하였다.

한편, 인적자본을 향상시키려는 목적으로 교육에 대한 연구들이 오랜 기간 수행되어 왔으며, 이러한 연구들의 축적된 결과물로 교육생산성 함수가 등장하였다. 교육생산성 함수는 교육성과를 종속변수로, 교육자원, 학생의 특성, 학교구(school district) 및 학교의 특성을 설명변수로 설정하고 있다(우명숙, 2010).

교육생산성 함수를 구성하는 요인은 교육자원, 학생의 특성, 학교구 및 학교의 특성이다. 교육자원 요인은 공공서비스 성과향상과 관련된 가장 단순한 이론으로, Boyne(2003)은 자원과 조직 성과간의 관계에 대한 다수의 연구를 분석하여 자원의 투입량과 조직 성과의 다양한 차원은 정(+)의 관계를 가지고 있다고 하였다. 학생의 특성 요인은 학생 개인의 능력, 태도, 사회경제학적 지위 등을 말하는데 기존의 다양한 연구들이 이를 증명해 왔다. 학교구 및 학교의 특성 요인은 정책적으로 가장 중요한 요인인데, 그 이유는 교육 자원 요인은 분명히 투입에 한계가 존재하고, 학생의 특성 요인은 정책적으로 접근하기 힘들에 반해, 학교구 및 학교의 특성 요인은 상대적으로 변화를 도모할 여지가 많기 때문이다.

최근 이러한 특성을 반영하여, 학교조직의 성과를 결정짓는 조직 수준의 요인에 대한 국내외 학계의 관심이 증가하고 있다(O'Toole & Meier, 2003; 전영한·금현섭, 2011). 전영한·금현섭(2011)은 다양한 국내외 연구들을 통해 학교의 학업 성취 수준에 영향을 주는 것으로 밝혀진 조직 수준의 요인들을 망라하여 한국적 맥락에서 조직 수준에 영향을 미치는 요인들에 대해 탐색적 연구를 수행하였다. 이를 통해 한국 내 학교 조직에서 성과에 영향을 미치는 것으로 나타난 주요 요인들을 밝혀냈다.

O'Toole, Meier, Bohte 등의 학자들은 다수의 연구에서 학교 조직의 성과에 대한 주요 변수를 학업 성취도로 측정하면서도, 이를 다양한 각도로 측정함으로써 학교 조직 성과의 다차원성을 보여주었다(Meier & O'Toole, 2011; 2013). 특히 김양분(2009)과 이지혜·이인희(2010)는 학업 성취도라는 단일차원의 조직성과 이외 다차원적인 성과모형이 학교조직에 필요한데, 이는 학교 교육의 책무성이 강조되면서 더욱 중요하게 부각되고 있음을 주장하였다.

## 1) 학교 교육조직의 성과로 학업 성취도를 활용한 연구

학교 교육조직 성과로서 가장 많이 연구되어온 지표는 학업 성취도이다(김병섭, 2001). 학교 교육조직의 성과로 학생들의 학업성취도를 측정한다고 했을 때, 과연 이를 어떠한 가치 차원에서 측정할 것인가에 대해서는 다양한 논의가 필요하지만 학업 성취도를 학교나 국가에서 시행한 교과목별 학력평가 점수로 측정한 많은 선행 연구들이 있다.

Meier 등 많은 학자들은 다양한 차원에서 학업 성취도를 측정하여 연구에 활용하였다(Meier & O'Toole, 2001; 2003). Anderson et al.(2003)은 학교 조직의 성과를 효과성과 형평성으로 나누어, 공통 부분인 학생들의 수학 성적과 덴마트어 성적을 학업 성취도로 측정하였다. Hansushek(1986)과 Krueger(1999)는 학급의 규모와 학업 성취도 사이의 관계를 연구하였고, Wilson et al.(2002), Houtenvile et al.(2008), Konstantopoulos(2006) 등은 학교풍토가 학업 성취도에 미치는 영향을 연구하였다.

한국에서도 학생들의 학업성취에 영향을 주는 학교조직의 특성을 확인코자 하는 연구(김미란·장수명, 2005; 박희봉, 2005; 우명숙, 2010; 김지하·우명숙, 2011; 이현숙, 2011; 임천순, 2011; 김희삼, 2012)가 끊임없이 지속되어 왔다(남수경·김태영, 2013).

구체적으로 우명숙(2010)과 김양분(2011)·장성민(2010)은 학교의 소재지가 중소도시·읍면이나 아니면 대도시·특별시에 따라 학업 성취도에 차이가 있다는 연구결과를 발표하였고, 이러한 결과는 일관적이기 보다는 서로 배치되는 내용도 포함하고 있다. 임천순(2011)과 송경오(2011) 및 이광현(2010)은 학급의 규모가 학업 성취도에 미치는 영향을 분석하였다. 이들의 연구는 일부 유의미한 영향력은 확인하였지만 학급 규모와 성과간의 관계에 대한 논쟁은 여전하다(김지하·우명숙, 2011). 이현숙(2011) 등 많은 선행연구들은 부모의 사회경제적 지위와 사교육이 학생의 학업 성취도를 향상시키는 강력한 요인임을 분석하였다. 또한 학교의 여교사 비율이 높을수록 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미친다는 연구(임천순, 2011)와 교사 경력 및 석·박사 학위 보유 여부 등 교원의 질적 수준 변인들이 학업 성취도에 유의미한 긍정적 영향을 끼친다는 연구(김지하·우명숙, 2011)도 수행되었다. 이외에도 교육성과에 영향을 미치는 학교 풍토에 대한 연구들도 진행되었는데, 장내찬(2002)은 교장과 교사의 지원적이며 헌신적인 태도가 학업 성취도에 유의미한 긍정적 영향을 미침을 확인하였고, 송경오·허은정(2009)은 내신 성적·탐구학습 능력·긍정적 태도 등 세부차원별 영향을 분석하여 내신 성적과 긍정적 태도에는 유의미한 영향력이 없지만, 탐구학습 능력에는 유의미한 긍정적 영향을 미침을 발표하였으며, 학교풍토와 학업 성취도 사이에는 아무런 관련성이 없다는 연구결과(김성식, 2007)도 있었다(남수경·김태영 2013). 이와 같이 많은 선행 연구들은 학업 성취도를 학력평가 점수(score)로 측정해 왔다.

그러나, 전영한·금현섭(2011)은 Smith & Larimer(2004) 연구에 근거하여 학교의 성과 변수로서 특정 교과목의 점수로 대변되는 학업 성취도가 갖는 타당성에 대한 논란의 여지가 있으며, 교육철학적 논의도 존재한다고 하였다.

이에 시험 점수로 대변되던 학업 성취도를 다른 차원으로 측정한 선행 연구를 살펴보면, 학생들의 학업 성취도를 수업 이해도로 측정한 연구들이 있다. 류은수·서민원(2015)은 학습 목표 성취를 위해 중요한 요인중 하나는 학생들이 자신이 배우는 내용을 얼마만큼 이해하고 있는지 평가하는 것임에도, 이러한 수업 이해도와 성과간의 인과관계를 밝히는 연구는 비교적 찾아보기 힘들다고 하였다. 그러면서 학력평가 점수 중심의 연구에만 편중되어 있는 기존 선행연구와 차별화하고, 다양한 관

점에서 학교 교육조직의 성과를 고려하고자 한다면 과정적 측면으로서 수업 이해도에 대한 검토도 요구된다고 하였다.

박현정(2010)은 사교육비 변화와 수학 수업 이해도와 관계를 분석하였는데, 중학교 때 사교육비 지출이 높았던 학생들은 고등학교에서 수업 이해도가 더 높았음을 확인하였다. 김지영(2015)은 사교육비 변화가 영어 수업 이해도에 미치는 영향을 분석하였는데, 사교육비 지출이 중학교 재학 동안 영어 수업 이해도 변화에 유의미한 영향력을 미치지 못했음을 확인하였고, 고등학교 입학 후에는 도리어 영어 수업 이해도에 부정적인 영향을 미침을 보고하였다.

## 2) 학교 교육조직의 성과로 다차원적 지표를 활용한 연구

다차원적인 학교 교육조직 성과 모형이 필요하다는 주장이 제기되고 학교 교육의 책무성이 강조되면서 학부모 만족도와 학생 만족도를 학교 교육조직의 성과로 주목하게 되었다(김양분 외, 2009; 이지혜·이인희, 2010).

Astin(1993)은 학교 교육 서비스 수요에 따른 교육 만족도를 ‘학생들의 교육 경험에 대한 주관적 반응을 살펴보는 것’이라고 정의하였다. 교육을 교육당국과 학교장, 교사 등 교육 공급자가 학부모와 학생 등 교육 수요자를 만족시키기 위해 제공하는 일련의 공공재 공급 서비스 활동이라고 보았을 때, 이에 대한 학부모와 학생의 만족을 측정하는 것은 가능하다고 볼 수 있어, 학교 교육 만족도는 학교가 제공하는 모든 교육활동에 대해 학부모와 학생이 주관적으로 느끼는 반응이라고 정의할 수 있다(허영주, 2006; 이기종 외, 2013).

학부모는 학생과 더불어 학교가 제공하는 교육 서비스의 수요자라는 측면에서 학부모 만족도가 높을수록 학교가 제공하는 교육정책이 잘 이루어지고 있음을 알 수 있다(김양분 외, 2009).

학부모의 학교 교육 만족도에 대한 많은 선행연구는 자녀의 학업성취와 밀접한 인과관계를 지니고 있음을 보여준다(이기종 외, 2013). 이외 박성철(2011)은 학부모 만족도와 사교육 수요와의 관계를 연구하였는데, 학부모의 학교에 대한 만족도가 증가할수록 사교육 수요가 감소하는 경향은 있지만, 학부모의 학교에 대한 만족도

가 사교육 수요 증감에 미치는 영향은 매우 제한적임을 확인하였다. 이명수(2009)는 학교 소재 지역과 학교 수준에 따라 학부모 만족도가 달라질 수 있음을 연구하였는데, 전남지역 중소도시 중학교 학부모의 만족도와 학교 수업이나 운영, 결과 등과 인과관계를 측정하였다. 연구 결과에 따르면 학부모 만족도는 전반적으로 보통보다 높은 편이며, 학부모의 교육수준이 높을수록 더 높은 학부모 만족도를 보임을 확인하였다.

학생의 학교에 대한 만족도는 수요자 중심 교육실현이라는 학교 교육목표를 구현하는데 있어 교육의 성과를 종합적으로 확인할 수 있다는 측면에서 중요한 의미를 가진다(남수경·김태영, 2013). 학생 만족도는 교육연구에 꼭 필요한 요인이며 다른 교육 관련 요인들과 밀접한 연관을 지니고 있다(강운정, 2005).

학생 만족도의 개념은 연구자별 차이가 있어 정확한 단일 의미를 정의하기는 어렵다(강운정, 2005). ‘학생들이 학교생활 전반에 대해 견지하고 있는 긍정적인 느낌이나 감정 또는 태도’로 정의하는 연구(김미경, 2000)가 있는가 하면, ‘학생들이 학교생활에 어떻게 적응하느냐가 중요하며 이는 학생들이 교과활동, 특별활동, 기타 행사활동 등에서 자기 욕구를 합리적으로 해결해 만족감을 느끼고 조화있는 관계를 유지하며, 교사 및 학생들과의 관계가 잘 조화되어 만족스러운 상태’로 정의하는 연구(이기중·김은주, 2011)도 있다.

학생 만족도의 하위 차원에 대해서도 선행연구별 차이를 보이고 있는데, 일반적으로 교사와 관계, 교우 관계, 학습 활동, 학교 환경, 학급 분위기 등을 들고 있다(남수경·김태영, 2013).

학생 만족도를 학교 교육조직의 성과로 분석한 선행연구들을 살펴보면, 이기중(2011)은 학업 노력이나 교사와의 관계가 학생 만족도에 긍정적인 영향을 미침을 확인하였다. 남수경·김태영(2013)은 초등학생의 학교에 대한 만족도에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해, 학교 소재지나 기초생활 수급 대상 학생의 비율, 학생 1인당 교육비, 교원당 학생수 등을 설명변수로 분석하였는데, 교원당 학생수 변수만이 학생 만족도에 긍정적인 영향을 미침을 확인하였다.

본 연구에서는 이상의 선행연구들의 개념을 종합하고, 본 연구의 목적을 고려하여 학부모 만족도를 ‘자녀가 소속된 학교의 교장·교원 등 제반 구성원과 교육 프로

그럼 등 각종 제도 및 시설·안전에 대한 학부모의 종합적 평가'로 개념화하고, 학생 만족도를 '학생이 자신이 속한 학교에서 제공하는 교과수업·교사와의 관계 등 다방면의 교육 경험에 대한 종합적 평가'로 정의한다.

### 제 3 절 공공조직의 관리 요인과 조직 성과에 관한 이론

#### - Meier & O'Toole 모형을 중심으로 -

##### 1. Meier & O'Toole 모형

Lynn et al.(2001)은 거버넌스(governance)가 어떻게 성과에 영향을 미치는가에 대한 활발한 논의에 대해 다음과 같은 ‘거버넌스 논리’(logic of governance)라 불리우는 모형으로 성과를 설명하였다.

$$O = f(E, C, T, S, M)$$

여기서 O는 프로그램의 성과(산출, 결과), E는 환경적 요인, C는 고객 특성, T는 주요업무, 과정, 기술 등 수단, S는 구조, M은 관리를 나타낸다.

그러나 이러한 함수는 단지 성과에 영향을 줄 수 있는 모든 변수들을 나열한 하나의 분석틀에 불과하다는 비판이 제기되었고, 정부성과에 영향을 미치는 구조, 자원, 기술, 정치·경제·제도적 환경 등 수많은 요인과 차별화된 관리 요인만의 영향은 이론 또는 실증적으로 어떻게 구별해낼 수 있는가라는 연구과제가 대두되었다(박진영·설진배, 2011).

Meier & O'Toole(1999; 2011)은 10여년간 미국 텍사스 학교 교육조직(school district)의 고위관리자(superintendent)를 대상으로 한 조사 데이터를 활용하여 관리 요인이 학교조직의 성과에 미치는 영향력에 대한 일반화된 모형을 제시하였다. Lynn(2001)의 ‘거버넌스 논리’를 구체화하여 환경(E)과 고객특성(C)을 환경 변수로 결합하였고, 구조(S)와 수단(T)은 구조로 정의한 Meier & O'Toole의 일반화 모형은 다음과 같다.

$$O_t = \beta_0 + \beta_1(S+M_1)O_{t-1} + \beta_2(X_t/S)(M_2) + \varepsilon_t$$

여기서 변수  $O$ 는 조직의 산출과 결과(output/outcomes)를 의미하는데,  $O_t$ 는 현재의 성과이며  $O_{t-1}$ 은 과거의 성과를 나타낸다.  $S$ 는 위계적 구조와 같은 조직의 안정성을 의미하고  $X$ 는 환경요인을 의미한다.  $M$ 은 관리요인을 나타내는데,  $M_1$ 은 관리자의 내부 관리노력인 내부 관리(internal management),  $M_2$ 는 환경에 대응하는 관리 전략인 외부 관리(external management)를 의미한다.

Meier & O'Toole 모형은 기본적으로 자기회귀(autoregressive), 비선형 모형(non-linear), 상황모형(contingent)이라는 특성을 내포하고 있다. Walker et al. (2010)은 Meier & O'Toole 모형이 자기회귀와 비선형모형이라는 특성을 지니고 있어 후속 연구자들이 상호 독립적인 요인들을 모형에 추가할 수 있고 이에 따른 조직 성과의 영향을 측정할 수 있으며, 상황모형이라는 특성을 지니고 있어 다양한 요인들에 의한 성과의 차이를 확인할 수 있다고 설명하였다.

Meier & O'Toole은 경험적 자료를 활용하여 관리 요인과 조직 성과의 관계에 대한 일반화된 모형을 개발함으로써, 이후 해당 분야에 대한 다양한 연구가 수행되는 촉매제 역할을 수행하였다.

## 1) 내부 관리(internal management)와 조직 성과의 관계

내부 관리( $M_1$ )는 조직 내외 관리활동과 함께 조직 문화를 형성하거나 업무단위를 구조화하고 자원을 관리하는 활동, 하부조직의 성과를 관리하는 행위 전반을 의미한다(Meier & O'Toole, 2009; Rainey, 2013).

Meier & O'Toole은 교육감의 보수로 측정된 관리능력을 내부 관리의 대리지표(proxy measure)로 사용한 연구(2003)를 진행하였지만, 장기간 내부 관리에 대한 구체적인 논의를 진행하지 않았다. 이들은 그 이유에 대해(2009) '관리자가 조직 내적 차원에서 책임져야 할 관리적 역할이 너무 많아 연구자가 실증 분석시 내부 관리 개념의 조작화 및 측정에 어려움을 겪기 때문'이라고 설명하였다(박진영·설진배, 2011). 이후 내부 관리를 인적자원 관리로 한정한 후 교육조직 성과와 관계를 분석(2009)하여 긍정적인 영향을 확인하였다.

또한, 학교장, 교육감, 교육위원회 보다 교사의 관리가 학생성과에 더욱 큰 영향력을 미친다는 연구 결과(2004; 2006)를 발표하였다.



## 2) 외부 관리(external management)와 조직 성과의 관계

외부 관리( $M_2$ )는 네트워크화된 조직의 환경 내에서 관리적 목적으로 수행하는 관리자의 행태(managerial networking)로 정의된다(Meier & O'Toole, 2001). Meier & O'Toole(2003; 2004)은 외부 관리를 설명할 때 주로 관리적 네트워킹(managerial networking)이라는 용어를 사용하면서, 외부 관리(external management)나 네트워크 관리(network management)를 구분하지 않고 거의 동일한 맥락으로 사용하였다.

Meier & O'Toole(2003)은 학교 관리자가 외부 관리에 노력과 시간을 더 많이 투입할수록 조직의 성과에 긍정적인 영향을 준다고 예측하면서, 2011년 연구에서는 학교 관리자의 외부 관리가 조직 성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 원인에 대해 4가지를 설명하였다. 첫째, 관리자는 환경에 관심을 가짐으로써 외부에서 조직 내부에 가해지는 부정적 충격을 방어하고 학교 재원을 효과적으로 사용할 수 있다. 둘째, 관리자가 외부 관리에 집중하면 할수록 내부 관리에 있어 분권화를 추진하게 된다. 셋째, 관리자는 외부 관리를 통해 외부 다른 조직의 혁신 프로그램에 자연스럽게 노출되어 이를 받아들일 동인(動因)과 기회를 얻게 되고, 결과적으로 조직 내부에 혁신을 가져올 수 있다. 넷째, 외부 관리의 과정에서 외부 요인과 상호작용을 통해 내부적으로 더 많은 조직 자율성을 부여하는 동기를 얻게된다(전영한·강혜진, 2017)는 것이다.

Meier & O'Toole(2001)은 학교 고위관리자(superintendent)의 외부 중요 이해관계자나 당국자와의 접촉 빈도를 외부 관리의 지표로 활용하였는데, 이러한 접촉빈도가 많을수록 해당 고등학교의 학력평가 합격률이 높아지는 것을 확인하였다. 또한 정치적 속성으로서의 외부 관리 성격을 제시한 연구(2004)를 수행하였고, 개별적인 외부 관리 행위가 혜택 수혜 학생(advantaged student)과 사회경제적 약자 집단의 학생(disadvantaged student)에게 서로 다른 영향력을 미침을 확인한 연구(2006) 등 다양한 접근 방식에서 외부 관리와 조직 성과간의 관계를 분석하였다.

그런데 Meier & O'Toole은 외부 관리와 조직 성과간의 비선형 관계의 가능성을 제기한 후(1999) 경험적 연구를 통해 이러한 비선형 관계를 실증적으로 제시하였다

(2003). 다시 말해 외부 관리가 조직 성과에 긍정적인 영향을 미치지만, 일정 수준을 넘어서면 부정적으로 변화할 수 있다는 것이다. 이러한 일정 수준을 넘어서었을 때 발생하는 부정적인 영향은 비선형관계 모형을 통해 확인할 수 있다. 이에 대해 Hicklin et al.(2007)은 외부 관리와 내부 관리의 상쇄관계(trade-off)가 원인이라고 하였다. 관리자는 한정된 시간과 노력이라는 자원을 내부 관리와 외부 관리에 투입하여야 하지만, 하나의 관리 차원에 보다 더 많은 시간과 노력을 집중하게 된다면, 다른 관리 요인에 대한 투입은 상대적으로 줄어들 수 밖에 없는데, 이러한 상쇄 관계가 부정적인 영향을 불러 일으킬 수 있다는 것이다.

### 3) 관리의 질(managerial quality)과 조직성과의 관계

Meier & O'Toole 모형은 관리 기능의 핵심요인으로 내부 관리와 외부 관리에 집중하고 있지만, 관리의 질(managerial quality)을 명시적으로 별도의 요인으로 제시하고 있지는 않다. 그러나 Meier & O'Toole(2002)은 관리의 질이 조직 성과에 미치는 영향에 대해서도 집중하여 긍정적인 관계가 있음을 실증적으로 확인하였고, 2007년 연구에서는 관리 요인이 양적인 요소와 질적인 요소로 구성되어 있다고 하면서, 두 가지 구성요소 모두 관리 연구자들이 관심을 두어야 하는 부분임을 분명히 한 바 있다. 따라서 관리의 구성 요인은 내적 관리와 외적 관리뿐만 아니라 관리의 질도 포함됨을 알 수 있다.

또한, Meier & O'Toole(2002; 2008)은 학교 고위관리자의 연봉으로 측정한 관리의 질이 학교 조직의 성과를 향상시킴을 확인하였고 Meier & O'Toole(2003; 2006; 2011)은 인사관리 안정성(personnel stability)이 고등학교의 학력평가 합격률이나 다른 교육성과 지표에 긍정적인 영향을 미침을 밝혀냈다. 2003년 연구에서는 교사의 재직연한이 학생의 학업성취도와 반드시 선형관계라고 볼 수 없어, 재직연한이 길어질수록 오히려 성과를 떨어뜨릴 가능성도 있음을 확인하였다.

## 2. Meier & O'Toole 모형을 검증한 후속 연구

Meier & O'Toole 모형의 명제는 많은 경험적 후속연구들에 의해 압도적인 지지를 받았다. Cogburn & Saundra(2003)는 관리의 질이 높을수록 조직 성과에 긍정적인 영향을 미침을 확인하였고, Hill(2005)은 관리의 질을 상황요인(contingency)으로 설정하고 외부 관리와 조직 성과 사이의 비선형관계 규명에 활용한 바 있으며, 관리자가 지니는 경험과 지식이 해당 학교조직에 그대로 반영된다는 점에서 관리 안정성(managerial stability)이 학생들의 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미침을 밝혀냈다. 그러나 대부분 미국에 국한된 연구들이었다(Goerdel, 2006; Hicklin et al., 2008; Johansen et al., 2013). 최근에는 미국 이외 국가에서도 Meier & O'Toole 모형이 일반화될 수 있는지에 대한 연구가 진행되었다. 구체적으로 영국 지방정부의 관리적 속성이 성과에 미치는 영향에 대한 연구(Walker et al., 2010), 네덜란드 공공조직을 대상으로 한 연구(Akkerman & Torenvlied, 2011), 독일 초등학교의 관리적 네트워크가 성과에 미치는 영향에 대한 연구(Van den Bekerom et al., 2015), 독일 대학교의 구조적 네트워크가 성과에 미치는 영향에 대한 연구(Akkerman et al., 2011), 남미 콜롬비아 지방정부의 관리 질(managerial quality)이 성과에 미치는 영향에 대한 연구 등인데, 전반적으로 Meier & O'Toole 모형의 명제를 압도적으로 지지하였다(전영한·송미연, 2017).

그런데, Meier et al.(2015)은 덴마크 학교조직을 대상으로 외부 관리와 조직 성과 간의 관계를 연구하였으나, 과거 선행연구에서 발견한 긍정적인 영향을 확인하지 못했다. 이들은 이에 대해 덴마크라는 국가적 맥락의 특수성이 분석결과에 영향을 미쳤을 것이라고 해석하면서, 국가적 맥락이 갖는 조절효과(moderation effects)에 대한 심층적 이해를 위해 서로 상이하고 다양한 특성을 지닌 국가를 대상으로 많은 후속연구들이 이루어질 필요가 있다고 하였다(전영한·채선화, 2017). 이들은 국가적 맥락에 대해 구체적인 해석을 하였는데 먼저 학교 조직 외부의 자원을 획득하는 제도적 측면에서 차이가 존재한다고 하면서, 미국의 경우 예산의 원천이 유일하거나 협소하지 않아 관리자의 외부활동 능력에 따라 정치적으로 얼마든지 다양화 될 수 있는 반면, 이들이 분석대상으로 했던 덴마크 공립학교의 재원은 유일하게 지방정

부를 원천으로 지니고 있었다고 하였다. 또한 정년보장제도의 상이성으로 관리자의 전문성 차이가 발생한다고 하였는데, 미국은 성과를 기반으로 한 계약직 형태로 기 관장을 임명하고 있어 정년을 보장받지 못하고, 이로 인해 학교장은 통상 학교 관 리에 있어 전문성을 지니고 있는데 반해, 덴마크는 대부분 교사 출신이 학교장으로 임명되어 교육경력은 상대적으로 길지만, 정년을 보장받고 있어 행정 전문성은 상 대적으로 낮다고 하였다. 이외에도 미국은 성과를 기반으로 하고 있어 교장에게 주 어지는 권한이 상대적으로 큰 반면, 덴마크는 내부 권력의 분배와 교장 임용과정의 불투명 등으로 교장의 재량이 크지 못하다고 하면서 두 국가의 서로 다른 정치적· 역사적 맥락의 차이로 인해 신공공관리(NPM) 행정개혁 유형의 차이가 발생했고, 그 결과 관리의 성과에 대한 영향이 달라졌다고 하였다(전영한·채선화, 2017). 이를 종합해 보면, 국가별 제도적 또는 환경적 맥락의 차이가 학교장의 재량과 권한의 차이를 가져오고, 이러한 상이점이 성과에 미치는 영향을 조절하고 있음을 알 수 있다.

### 3. 한국적 맥락에 적용한 연구

Meier et al.(2015)의 관리와 성과와의 관계에 대한 실증적 분석에 따른 해석과 같이 관리가 성과에 미치는 영향을 상이하게 조절하는 국가적 맥락의 특징에 대해 확인이 필요하다.

전영한·송미연(2017)은 미국의 학교 조직들이 상대적으로 분권화되고 자율성이 높 음에 반해, 한국의 경우 단일한 중앙집권적 환경에 직면하고 있어 자율성이 낮다고 하였다. 구체적으로 한국의 교육을 총괄하는 정부부처인 교육부는 학교의 교육 프 로그램, 과정, 비용, 학생 선발 그리고 교사 관리까지 전반적인 부분에 대해 밀접하 게 관리·감독하고 있다. 심지어 초등학교에서도 교육부가 학교 관리의 거의 대부분 의 영역을 통제하고 있는 반면, 미국 학교는 학교 관리자와 이사회가 학교 교육정 책 전반에 대해 책임과 의무를 지니고 있는 ‘자치 제도’(local autonomy)에 기반하 고 있어, 미국의 주(州)나 학교 지역구내에서도 관리 측면에서 확연한 차이를 보이 고 있다는 것이다. 또한 제도적 측면에서도 차이가 존재하는데, 미국은 성과에 기반

한 공개채용방식으로 학교장을 임용하는데(Meier et al., 2015) 반해, 한국은 통상 오래 재직한 교사 출신을 임용하고 있어 행정관리 전문성에서 미국보다 상대적으로 낮다고 하였다.

Meier & O'Toole 모형을 직접적으로 한국적 상황에 적용한 실증 연구는 전영한·송미연(2017) 연구가 대표적이다. 이들은 관리자의 수준을 미국의 고위관리자(superintendent)가 아닌 한국의 교장(principal)을 대상으로 내부 관리, 외부 관리, 관리의 질에 대한 새로운 지표를 개발하고 조직 성과와의 관계를 분석함으로써 이전의 미국적 맥락의 연구와는 다른 한국적 맥락에 적용가능한 연구를 진행하였다. 이는 '관리자별 관리 속성에 맞는 새로운 지표를 적용하여, 더 많은 후속연구를 진행하여야 한다'는 Meier & O'Toole(2011) 요청에 부합하기도 한다. 이들의 연구 결과는 Meier & O'Toole 모형의 명제를 지지하는 것이긴 하지만, 이전 연구들과 같이 압도적인 증거를 보이지는 않았다. 구체적으로 내부 관리는 학부모 만족도에 긍정적인 영향을 미쳤으나, 나머지 저임금 소득층 학생의 학업 성취도나 학교폭력에 대해서는 유의미한 영향을 확인하지 못했다. 또한, 외부 관리는 저임금 소득층 학생의 학업 성취도를 향상시키고, 학교 폭력을 감소시키는 것을 발견하였지만, 학부모 만족도에는 유의미한 영향력이 없음을 확인하였다. 관리의 질은 저임금 소득층 학생의 학업 성취도에만 긍정적인 영향을 미쳤을 뿐, 나머지 성과지표에는 유의미한 영향력을 확인하지 못했다. 그 이유에 대해 한국은 미국에 비해 통합적이고 중앙집권적인 환경과 정치체계를 지니고 있어 성과에 대한 관리의 영향이 상대적으로 작다고 설명하였다.

이외 한국적 맥락에서 Meier & O'Toole 모형이 제시한 관리 요인의 성과에 대한 영향을 검증한 주요 선행 연구를 살펴보면, 전영한·채선화(2017)와 강혜진(2012)은 특히 외부 관리(M<sub>2</sub>)와 성과의 관계를 한국적 맥락에서 연구하였다. 전영한·채선화(2017)는 한국의 대학조직에 대한 실증분석을 통해 외부 네트워크 관리 행위와 조직성과간 정(+)의 관계가 있음을 일부 확인하였고, 강혜진(2012)은 학교장의 관리적 행태가 조직 성과에 미치는 영향을 연구하여 일부 긍정적인 관계가 있음을 확인하였다.

한편, 전영한·금현섭(2011)은 한국 교육조직의 성과에 영향을 미치는 다양한 요인에 대해 연구하면서, 관리 요인의 성과에 대한 영향도 분석하였다. 이들은 관리 요

인을 관리 능력, 관리 안정성, 인적자원 관리의 양과 질, 전략 및 성과 관리로 구분하고, 학업 성취도라는 성과에 영향을 미치는 중요한 요인으로 연구하였다. 그러나 관리적 재량이 요구되는 변수들이 학업성취 수준에 일관되게 유의미한 영향력을 행사하진 않음을 확인하였다. 이에 대해 이 연구에서는 향후 학교 자율화의 진전에 따른 교장의 관리적 재량권이 실질적으로 증가하고 이에 따라 학교별로 관리 특성의 차이가 보다 분명해진다면, 관리적 재량과 학업 성취도의 관계가 일관성 있을 수 있음을 예상하였다.

이와 같이 그동안 한국 학교의 다양한 관리 활동과 영역에 대한 연구가 있어 왔지만, Meier & O'Toole 모형에서 제시한 관리 요인의 성과에 대한 영향을 직접적으로 검증한 연구는 여전히 부족한 실정이다(전영한·송미연, 2017).

## 제 3 장 연구설계 및 분석방법

### 제 1 절 연구의 자료와 분석틀

#### 1. 연구의 자료

본 연구는 학교 교육조직의 관리 요인이 학교 조직 성과에 미치는 영향에 대해 분석하기 위하여 한국교육개발원(KEDI)에서 2013년부터 실시하고 있는 ‘한국교육 종단연구 2013’ 자료를 사용하였다. 종단연구는 전국 242개 초등학교 5학년 학생 7,312명을 대상으로 학생과 학부모, 학교장·교사 등 학교 교육 전반에 대해 조사하는 국가 수준의 종단적 패널조사(panel survey)이다. 그러나 현재 1차 년도에 대한 연구결과만 공개되었다.

한국교육종단연구(KELS) 조사 개요보고서(김양분 외, 2013)에 설명된 표본 추출 방식은 다음과 같다. ‘종단연구에서 수집한 표본은 전국 5,509개의 초등학교 5학년 524,117명 전원을 모집단으로 하여 3단계 층화군집무선추출법(stratified cluster random sampling)을 통해 추출되었다. 1단계에서 전국을 16개 시·도와 도시규모에 따라 층(stratum)을 나누고, 2단계에서는 각 층으로부터 층별 학생 수 비율에 따라 군집(cluster)인 학교 242개 표본 학교를 추출하였으며, 3단계에서는 추출된 학교로부터 무작위 추출방식으로 40명씩, 소규모 학교는 5학년 전체 표본 학생으로 추출하였다.’

학교, 학교장, 교사, 학생, 학부모에 이르기까지 다양한 집단을 대상으로 조사가 진행되었으며 교육통계 DB자료를 통해 학교조직의 기초자료를 얻을 수 있다. 종단연구에서는 학생들의 학업 성취도를 국어·영어·수학 기초실력 시험 결과 및 교사의 학력에 대한 평가 그리고 학생이 응답한 국어·영어·수학 과목에 대한 이해도 등 다양한 척도로 제공하고 있으며, 학부모 조사와 학생 조사를 통해 학교와 교장에 대한 각각의 만족도를 측정하고 있을 뿐만 아니라 학생들이 가지고 있는

다양한 배경을 비롯하여 학교가 고유하게 가지고 있는 특성을 조사하고 있어 학교 교육조직 성과에 영향을 미치는 학교 효과에 대한 검증이 가능하다.

본 연구에서 사용하는 자료는 현재 공개되어 있는 2013년도 1차 데이터이다. 독립변수인 학교 관리 요인과 종속변수인 학교 성과는 학교장, 교사, 학부모, 학생 설문에서 확인 가능하다. 그 밖에 다양한 학교조직 특성 변수들은 교육통계 DB와 설문응답을 통해 확인 가능하다.

## 2. 분석틀

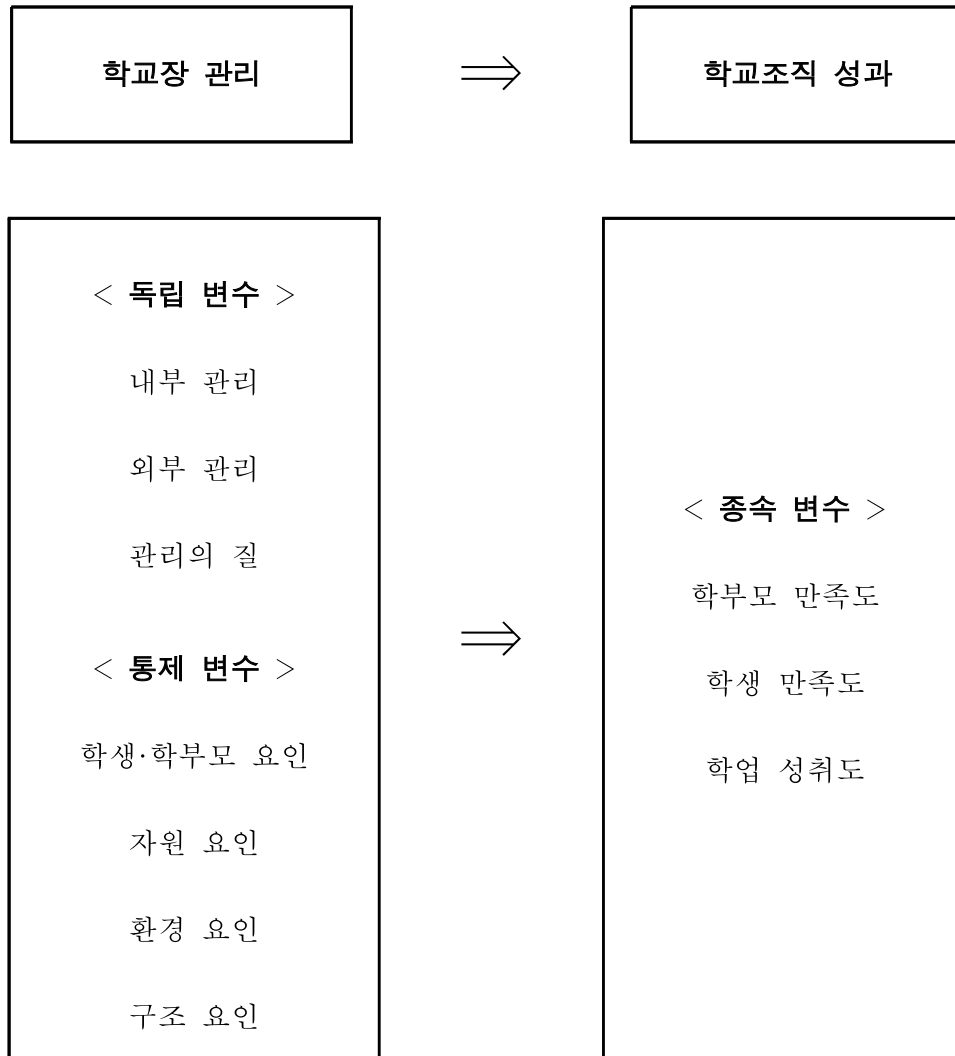
본 연구에서는 학교 조직의 관리 요인이 학교 조직의 성과에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이러한 분석을 위해, 독립변수인 학교 조직의 관리 요인은 Meier & O'Toole 모형에서 제시한 내부 관리(internal management)와 외부 관리(external management) 그리고 관리의 질(managerial quality)로 측정되며, 종속변수인 학교조직 성과는 선행연구에서 주로 활용되던 학업 성취도라는 단일 차원을 적용하기 보다는 다차원적이며 다양한 성과를 분석하기 위해 학생의 수업 이해도로 측정한 학업 성취도, 학부모 만족도, 학생 만족도로 측정된다.

본 연구는 학교장의 관리 요인에 집중하고 있어 학교 조직을 기본 단위로 분석코자 한다. 따라서, 조직 성과에 영향을 줄 수 있는 다양한 조직특성 변수들을 통제변수에 포함한다. 통제변수로는 학생·학부모 요인, 과업 환경 요인, 자원 요인, 구조 요인 등이 해당된다.

구체적으로 통제변수에 해당하는 학생·학부모 요인은 부모의 사회경제적 지위와 사교육 요인으로 구성되고, 과업 환경 요인은 학교 소재 지역, 학교내 기초수급 대상 학생의 비율인 과업 난이도, 환경 안정성을 포함한다. 자원 요인은 교사의 평균 학력과 교사의 평균 경력, 학교에서 근무하는 모든 교사 중 정규직 교사의 비율 및 학교 전체 예산중 교육활동 예산이 차지하는 비율 그리고 학교의 학생 1인당 교육비 지출액으로 구성된다. 구조 요인은 학교 조직의 규모를 포함하고, 학교 자율성의 정도를 활용한다. 본 연구의 분석틀을 도식화하면 다음 【 그림 1 】 과 같다.



【 그림 1 】 연구의 분석틀



## 제 2 절 변수의 선정

본 연구는 학교장의 관리 요인이 학교 교육조직 성과에 미치는 영향에 대한 분석으로 Meier & O'Toole 모형의 한국적 맥락에서의 적용이다. 따라서 Meier & O'Toole 모형에서 사용한 변수를 참조한다. 특히 Meier & O'Toole 모형을 한국적 맥락에서 적용한 전영한·송미연(2017) 연구에서 사용한 지표와 함께 전영한·금현섭(2011) 연구에서 한국 교육조직의 성과에 영향을 미치는 요인에 대한 분석 지표를 본 연구에 맞게 적용한다.

### 1. 종속변수

많은 선행연구들을 보면 조직 성과를 어떻게 정의해야 하는 지에 대한 보편적 합의가 없을 뿐만 아니라 어떻게 측정하여야 하는지에 대한 명확한 표준도 존재하지 않는다. 객관적 지표를 활용할 것인지, 주관적 지표를 활용할 것인지에 대한 논의는 선행연구에서 서로 혼재된 결과를 보여주고 있다(강혜진, 2012). 많은 학자들 사이에 객관적 측정과 주관적 측정 중 어떠한 방식이 분석 결과에 신뢰성을 주는지에 대해 지속된 논쟁이 있어 왔다(Wakler et al., 2006).

이러한 주관적 지표와 객관적 지표 기준과는 또 다른 논의도 있어 왔는데, 조직 성과를 이루는 단면들, 구체적으로 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 생산성(productivity), 비용 효과성(cost-effectiveness), 서비스 질(service quality), 고객 만족(customer satisfaction) 중 과연 어떤 측면을 조직의 성과로 보아야 하는가 이다(Poister, 2003).

그러나 Andrews et al.(2006)은 객관적 지표가 주관적 지표에 비해 더 나은 측정이라고 단정할 수 있는 경험적 증거가 없음을 분명히 하였다. 특히, Brewer(2006)는 미국 연방정부를 대상으로 분석한 연구에서 객관적 측정 역시 주관적일 수 밖에 없다는 경험적 증거를 제시하였다.

선행연구들이 조직의 성과로 제시한 지표를 살펴보면, Meier & O'Toole(2001; 2003; 2006; 2011)은 고등학교의 학력평가 합격률을 학교 교육조직의 성과로 활용하

였고, 전영한·금현섭(2011)은 한국 교육조직의 성과를 중학교 학업 성취도로 측정하였다. 남수경·김태영(2013)은 초등학생의 학교에 대한 만족도를 학교특성과 교육활동이 영향을 미치는 성과지표로 활용하였다. 강혜진(2012)은 학교조직의 성과를 주관적 성과와 객관적 성과로 구분하고, 주관적 성과에서는 학부모 만족도와 학생 만족도, 객관적 성과에서는 학업 성취도를 사용하였다.

이러한 선행연구를 종합하여 학교 교육조직의 관리와 성과의 관계를 분석코자 하는 본 연구에서는 학교 교육 서비스라는 공공재를 소비하는 학부모와 학생의 만족도와 함께 학생의 수업 이해도로 대변되는 학업 성취도를 성과변수로 선정하여 다차원적인 성과를 고려하였다.

학교 구성원 만족도에는 교사 만족도가 포함되나, 공공재를 학생과 학부모에게 제공하는 학교 교육조직의 특성을 고려하고, 교사 만족도로 조사한 내용이 학교장의 내부 관리의 측정지표로 활용됨에 따라, 교사 만족도는 학교조직 성과에서 제외하였다.

## 1) 학부모 만족도

김양분 외(2005)는 학교 교육 서비스에 대한 수요자의 만족도 조사가 원래 교육행정 자체를 효율적으로 수행하기 위한 목적으로 교육 행정기관 평가에서 시작되었다고 하면서, 이 중 학부모 만족도 조사는 학교 교육의 책무성 확보나 질적 향상을 도모하기 위해 조직 성과를 측정하는 하나의 지표로 사용되고 있다고 하였다. 본 연구에서는 학부모 만족도 측정 지표로 학부모 조사지에서 학교에 대한 학부모의 만족도를 조사한 33번, 34번, 35번 문항 질문내용을 활용한다. 33번 질문 내용은 학교 안전에 대한 만족도를 묻는 것으로 ‘질서가 잘 잡혀있어 학생간 폭력 발생의 걱정이 없다’, ‘학교가 학교 안전을 위해 열심히 노력하고 있다’ 등 6개로 구성되어 있으며, 34번 질문내용은 전반적 만족도를 묻는 문항이며, 35번 질문내용은 ‘기초능력 향상’, ‘자녀 수준에 맞는 교육’, ‘적성에 따른 진로지도’, ‘교사들의 공정한 학생평가’, ‘인성지도’, ‘학습에 불편함이 없는 학교의 시설 환경’, ‘학교 행

사나 교육활동(명예교사, 자원봉사자) 참여 기회’, ‘원만한 교사-학부모 관계’ 등이다. 이에 대한 응답(리커트 5점 척도)을 사용해 측정한다. 본 연구는 개인이 아닌 조직수준을 분석단위로 하고 있어, 학부모 만족도를 학교 수준으로 집계하여 평균값을 도출한 후 해당 지표를 사용하였다.

## 2) 학생 만족도

최근 학생들이 교육 서비스를 받는 주체라는 인식이 확산되면서 학교 교육조직의 성과로 학생들의 만족도를 측정하는 경우가 늘어나고 있고, 학생들이 학교생활에 만족하면 학업 성취도가 향상된다는 연구결과(이봉주·김광혁, 2009)도 제시되고 있다. 학생 만족도에 영향을 미치는 요인은 다양하지만 많은 연구결과에서 학생 만족도를 결정하는 강력한 요인으로 교사와의 관계에 주목하고 있다(황여정·김경근, 2006). 따라서 본 연구에서는 학생 만족도 측정 지표로, 학생 조사지에서 교사와 학교에 대한 학생의 만족도를 묻는 14번, 16번, 17번 문항 질문내용을 활용한다. 해당 질문 내용은 구체적으로 ‘나에 대해서 잘 알고 계신다’, ‘내가 인사를 하면 반갑게 받아주신다’, ‘나의 말을 잘 들어 주신다’, ‘나의 이름을 다정하게 불러주신다’, ‘나를 자주 칭찬하신다’ 등으로, 이에 대한 응답(리커트 5점 척도)을 사용해 측정한다. 본 연구는 학교를 분석단위로 하는 조직수준 연구이어서, 학교별 조사한 내용의 평균값을 구하여 지표로 활용하였다.

## 3) 학업 성취도

교육학 연구를 비롯해 많은 연구들이 학교 교육조직의 성과지표로서 전국 단위 국가적 학력 평가 점수를 사용하고 있다(우명숙, 2010; 박소영·김준엽·성기선, 2010; 허숙, 2003). 또한 이러한 점수는 조직 구조 요인이나 관리 요인과 같은 학교조직 특성의 영향력을 분석하기 위해 조직 성과를 측정하기 위한 지표로도 사용된 예가 있다(전영한·금현섭 2011).

그러나 곽수란·이기종(2009)은 교사의 수업활동이 직접적으로 학업성취에 미치는 효과는 매우 미미하거나 유의하지 않지만, 학생의 동기에 미치는 영향은 상대적으로 컸음을 경험적으로 확인하였다. 여기서 학생의 동기는 학생의 자기조절 학습전략에 영향을 주는데(문병상, 2012), 자기조절 학습전략은 학생의 수업 이해도에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 확인되었다(이현주, 2012). 결국 학교장 관리가 학생과의 관계에서는 주로 교사의 수업활동으로 간접적으로 나타날 수 밖에 없는데, 이러한 수업활동이라는 학교장의 관리가 직접적으로 확인될 수 있는 부분은 학력평가 점수라기 보다는 수업 이해도임을 알 수 있다.

더욱이 본 연구에서 학교 조직의 관리가 성과에 미치는 영향에 대해 분석하기 위해 사용한 데이터는 전국 242개 초등학교 5학년을 대상으로 한 ‘한국교육종단연구 2013’(한국교육개발원, KEDI) 자료인데, 현재 1차년도 자료만 공개되어 있다. 즉, 본 연구에서 활용하는 자료 자체는 종단면 데이터가 아니어서, 종속변수가 특정한 과거 변수의 영향을 강하게 받게 될 경우, 이를 전혀 통제할 수 없는 문제가 존재한다. 본 연구에서 선정한 독립 변수, 통제 변수 중 사교육 요인이 이러한 특성을 강하게 지니고 있다고 볼 수 있다. 사교육 요인은 그 특성상 과거의 사교육 요인이 현재의 학력 평가 점수에 영향을 미칠 가능성이 높다. 박현정(2010) 연구에서도 과거의 사교육 요인이 미래의 학력평가 점수에 영향을 미침을 확인하였다. 이는 국가 수준의 학력 평가 점수와 수업 이해도 사이에는 분명 간극이 존재하는데, 현재 한국 교육환경을 고려해 보면 이러한 간극을 주로 메우는 것은 결국 사교육 요인이라고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 현재의 사교육 요인만으로 본 연구를 수행한다면, 학력평가 점수로 측정한 학업 성취도 모형에서 분석결과에 편의(bias)를 초래할 수 있다.

따라서, 본 연구에서는 학교 교육조직의 조직성과를 분석함에 있어 학교조직의 학업 성취를 측정하는 성과지표를 수업 이해도로 사용하였다. 종단연구 자료는 초등학교 5학년 국어·영어·수학 각 과목에 대한 수업 이해도(리커트 5점 척도)를 제공한다. 따라서 본 연구에서는 학교별로 국어·영어·수학에 대한 이해도 점수의 평균을 구한 후 이를 학업 성취도로 활용하여, 조직수준의 분석단위를 고려하였다.

## 2. 독립변수

Meier & O'Toole(1999; 2011)의 기본 모형은 성과에 영향을 미치는 독립변수로 내부 관리(internal management)와 외부 관리(external management)를 선정하였고, 관리의 질(managerial quality)이 성과에 미치는 영향도 별도로 연구하였다. Meier & O'Toole 명제를 한국적 맥락에서 종합적으로 연구한 전영한·송미연(2017)은 내부 관리와 관리 네트워크 및 관리의 질을 독립변수로 상정하였다.

따라서 본 연구에서는 조직 성과에 영향을 미치는 관리 요인으로 내부 관리와 외부 관리 및 관리의 질을 지표로 활용한다.

### 1) 내부 관리(internal management)

내부 관리는 학교장의 인적자원 관리(human resources management) 정도를 측정한다(Nicholson-Crotty & O'Toole 2004). Meier & O'Toole(2009)은 노동집약적인 공공조직의 특성으로 인해 성과에 대한 인적자원 관리의 효과가 증폭된다고 주장하였고, 연구결과를 통해 이를 증명하였다. 전영한·송미연(2017)은 내부 관리의 하위 차원중에서 관리자의 핵심 기능으로 볼 수 있는 것이 인적자원 관리인데, 수많은 연구자들이 민간·공공조직에서 효과적인 인적자원 관리가 성과 향상으로 연결됨을 주장(Ingraham et al., 2000; Selden & Jacobson, 2007)하였다고 하면서, 내부 관리가 학부모 만족도에 긍정적인 영향을 미침을 경험적으로 확인하였다.

전영한·송미연(2017)은 '한국교육중단연구 2005' 자료 중 교사 설문지를 활용하여, 학교장의 교사에 대한 효과적 관리 노력에 대한 교사의 응답을 사용하여 내부 관리 정도를 측정하였다. 구체적으로 의사소통, 공평한 대우, 교사 의견의 존중, 교사와의 협력, 교사의 동기 부여 정도에 대한 리커트 5점 척도에 대한 응답을 학교 수준으로 집계하여 측정하였다.

본 연구에서도 효과적으로 교사를 관리하는 학교장의 노력에 대한 교사의 평가를 활용한다. 구체적으로 교사 조사지에서 교사의 학교와 학교장에 대한 평가를 묻은

23번 문항 1)~3)번 질문내용, 25번 문항 1)~8)번 질문내용, 28번 문항 1)~6)번 질문내용을 활용하였다. 해당 질문내용은 ‘수업 지원’, ‘환경 개선’, ‘전문성 향상 지원’, ‘격려와 인정의 말’ 등으로, 이에 대한 응답(리커트 5점 척도)을 사용하여, 교장의 인적자원 관리 정도를 측정하였다. 본 연구는 학교단위의 조직수준 연구이므로, 학교별 평균값을 측정지표로 활용하였다.

## 2) 외부 관리(external management)

정성진·박종흡(1999)은 한국 학교운영위원회 운영은 교육자치의 정신을 구현하고, 개별 학교의 민주성과 자율성을 증진시켜 학교 교육의 효과를 증대하기 위해 학교, 학부모, 지역 사회와 학교 공동체를 만드는데 목적이 있다고 하였는데, 이를 통해 볼 때 한국 학교조직에서 학교운영위원회, 해당 지역 교육청 등과의 관계가 중요한 요인으로 작용할 수 있음을 알 수 있다(강혜진, 2012).

Meier & O'Toole은 외부 관리인 관리 네트워크를 외부 행위자와 접촉 빈도로 측정하였다. 전영한·송미연(2017)은 Meier & O'Toole의 측정지표와는 다른 행위지표로서, 외부 행위자와 학교 수준의 접촉 빈도에 대한 교사의 응답을 활용하여 외부 관리가 학생의 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미치고, 학교 폭력을 줄인다는 사실을 경험적으로 확인하였다. 외부 행위자와의 접촉은 구체적으로 학교운영위원회 회의나 공식적인 학부모 면담을 의미하였다. 또한 이들은 관리 네트워크의 영향력에 대한 지표로서 외부 행위자의 의견이 학교 관리에 반영되는 정도를 관리 네트워크의 측정 지표로 추가하였는데, 구체적으로 학교 관리에 누구의 의견을 반영하는지에 대한 학교장의 응답을 활용하였다.

본 연구에서는 관리 네트워크를 교장 조사지에서 교장의 일주일 평균업무시간중 지역사회 협력(지역기관 방문과 협의 등)과 학부모 상담(학부모단체 활동 포함)에 투입하는 시간을 합산하여 측정하였다.

### 3) 관리의 질(managerial quality)

Meier & O'Toole(2002; 2007)은 학교 고위관리자(superintendent)의 급여 방정식으로부터 잔차(residual)를 구해 관리의 질을 측정하는 대리지표(proxy measure)를 개발하였다. 즉, 교육 경력이나 학력 및 정년보장 여부 그리고 연령과 같은 인적자본, 여성·흑인·라틴계 등 개인적 특성, 직무의 크기, 과거 성과로는 설명되지 않는 연봉을 관리의 질로 측정하였다.

그런데, 한국의 학교 관리자인 교장의 급여는 보통 근무연한에 따라 결정되는 것이어서, 한국적 맥락에서는 Meier & O'Toole의 지표를 그대로 사용할 수 없다(전영한·송미연, 2017). 전영한·금현섭(2011)과 전영한·송미연(2017)은 한국적 맥락에서 관리의 질을 측정하기 위해 관리직 승진시기를 대리지표(proxy measure)로 채택하였고 구체적으로 회귀분석을 통해 입직 후 추정 승진시기를 구하고 이를 실제 승진시기와 비교하여 그 차이로 나타난 교장의 평균교사 경력 개월수로 측정하였다. 이들은 관리직 승진시기 추정을 위한 회귀식에 교장의 성별, 나이, 전공과목, 지역, 공사립 여부를 변수로 포함하였고, 이 변수들로 설명할 수 없는 잔차(residuals)에 관리의 질에 대한 공식적 평가가 포함되어 있다고 전제하였다.

본 연구에서는 전영한·금현섭(2011)과 전영한·송미연(2017) 연구에서 사용한 지표를 참조하되 학교장 직위가 초빙형이나 개방형인 경우가 있어, 이를 통제하는 변수를 추가하여 분석하는 방식으로 학교장의 관리의 질을 측정하였다.

### 3. 통제변수

본 연구에서는 학업성취도를 설명하는 가장 영향력 있는 변수로 밝혀진 학생 가정의 사회경제적 지위와 같은 학생·학부모 요인을 통제하고, 교육조직의 특성이 학업 성취도에 미치는 영향을 학교수준으로 분석한 전영한·금현섭(2011) 연구와 같이 자원 요인, 환경 요인, 구조 요인 등을 통제변수로 활용한다.



## 1) 학생·학부모 요인

학생·학부모 요인은 사회경제적 지위와 사교육으로 나누어진다. Coleman et al.(1966)은 학생들의 학업 성취도는 학생 개인과 또래 집단의 사회경제적 배경에 의해 결정된다는 경험적 연구를 발표하여, 학교가 가진 여러 특성의 차이가 학업 성취도의 차이를 만든다는 학교 효과의 존재를 실증하였다(전영한·금현섭, 2011).

학생·학부모 요인의 사회경제적 지위는 소득 수준, 교육 수준, 직업 특성 등으로 측정할 수 있다(전영한·금현섭, 2011). 사회경제적 지위는 학생들의 학업 성취도에 영향을 주는 가장 강력한 변수이다(곽수란 2005). 학부모의 소득수준(Chubb and Moe, 1990)이나 교육수준이 높거나, 블루칼라보다는 화이트칼라 직종에 종사할수록 학생의 학업 성취도는 높아지는 것으로 알려져 있다(전영한·금현섭, 2011). 사회경제적 지위의 대표적인 하위차원은 소득 수준이다. 본 연구에서는 사회경제적 지위를 교육수준인 부(父)의 학력(년)으로 측정하여 활용하였다.

학업 성취도에 영향을 미칠 수 있는 또 다른 주요변수는 사교육으로 볼 수 있다. 전영한·금현섭(2011)은 사교육에 대한 국내 연구는 주로 사교육 수요의 증가를 설명하는데 초점을 두어 왔다고 하면서, 사교육에 투입하는 절대적인 시간을 사교육 요인으로 측정하여, 사교육 시간이 많을수록 학생의 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미침을 확인하였다. 그러나 많은 실증적인 연구들이 진행되어 왔으나, 서로 상이한 결과를 내놓고 있어 사교육의 효과에 대한 명확한 결론을 내리지 못하고 있는 실정이지만(김현진, 2007) 사교육의 학업 성취도에 대한 영향을 간과할 수 없어 사교육 요인을 모형에 포함하여 그 영향력을 통제한다. 사교육 요인은 일주일 동안 학생이 방과후 수업 등 학교 수업 이외 국어·영어·수학에 투입하는 학원·과외·인터넷·학습지 학습 시간을 합산하여 학교별 평균값을 구해 측정하였다.

## 2) 자원 요인

조직이 더 많은 자원을 확보할수록 조직 성과에 더욱 긍정적인 효과를 미친다는 명제는 공사(公私) 조직을 막론하고 조직이론에서 널리 알려진 기본적 원칙에 해당

한다(전영한·금현섭, 2011). 이러한 명제와 같이 교사들의 출신대학의 질이 높을수록 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미친다는 연구 결과(Summers & Wolfe, 1977)가 있고, 최근의 여러 종단연구의 결과들도(Bohte, 1999; Dee, 2003) 학교 재정이 넉넉할수록 학업성취도를 향상시킴을 발견하였다(전영한·금현섭, 2011). 그러나 Coleman et al. (1966)이 학생 일인당 교육비나 학교시설 등 자원 요인의 학업 성취도에 대한 영향이 확인되지 않았다고 보고한 것과 같이 학교 자원과 학교 성과의 관계에 대한 경험적 연구결과는 위 명제와는 다소 상반된다(우명숙, 2010).

교육조직 자원의 지표로 통상 활용되는 것은 교육비 지출 규모, 교사 평균보수, 교사 대비 학생 비율, 학급 규모, 교학력 교사 비율, 자격증 소지 교사 비율, 교사 평균 경력 등이 있다(전영한·금현섭, 2011). 본 연구에서는 선행 연구를 기초로 총 5개의 세부 측정지표를 선정하여, 활용하였다. 구체적으로 교사 평균학력(년)과 교사 평균경력(년), 정규직교사 비율(%), 학생1인당 교육비 지출, 학교예산 중 교육활동 예산의 비율(%)을 활용하였다.

우명숙(2011)은 교사의 경력과 학력이 학생들의 학업 성취도를 높인다는 연구결과를 보고하였다. 학교 조직에서 교사는 중요한 인적자원으로서 일반적으로 교사의 학력이 높고 경력이 오래될수록 성과에 긍정적인 영향을 준다고 볼 수 있다(우명숙, 2010). 이에 본 연구에서는 교사 평균학력과 교사 평균경력을 통제변수에 포함하여 그 효과를 통제하였다.

기간제 교사 비율을 학교 조직의 자원 요인으로 사용한 연구(김창환 외, 2008)가 있어 본 연구에서는 기간제 교사 비율과 같은 개념인 정규직 교사 비율을 자원요인으로 통제한다.

단순히 추가적인 학교 재정지출로는 학업 성취도를 향상 시킬 수 없다는 연구결과(Hanushek, 1996)가 있지만 학교 조직의 재정 자원은 중요한 요소로 인식되고 있으며 교육비 지출규모가 성과에 미치는 영향력이 관심을 받고 있다. 이에 본 연구는 학생 1인당 교육비 지출의 성과에 대한 영향력을 통제한다.

또한, 김지하 외(2011)는 학교의 총세출액 대비 교수학습 활동비의 비율이 높을수록 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미침을 확인하였다. 특히 이현숙(2011)은 교육활

동 예산 비율이 초등학교에서는 유의미한 영향력을 미치지 않았지만, 중학교에서는 긍정적인 영향이 있음을 확인하였다. 따라서 본 연구에서는 학교예산중 교육활동예산의 비율을 통제변수로 선정하여, 그 효과를 통제하였다.

### 3) 환경 요인

환경 요인은 조직성과 모형에서 늘 고려되는 필수 변수로 포함되었다. Lynn(2000)은 법적 제도나 기술적 역동성, 자원의 제약이나 의존도, 대상 집단의 특성, 정치적·경제적 구조 등을 환경 요인의 하위 차원으로 고려하였다. 조직 환경의 중요성은 늘 강조되고 있고, 이에 대한 관리적 대응이 필요하다. 그러나 환경 요인의 복잡성으로 인해 명료한 정의가 쉽지 않아, 보편적인 과학적 분석방법이 제시되고 있지는 못한 실정이다(Rainey, 2013). 그렇지만 환경 요인에 대한 통제 없이는 조직 관리와 성과의 관계를 정확히 분석해 낼 수 없다. 따라서 환경 요인의 구성 요소를 구분하고 이를 분석틀에서 통제한 선행연구들을 살펴보면, 먼저 한국 학교실정에 맞추어 환경 요인의 하위 차원을 분류하고, 이들의 조직 성과에 대한 영향을 분석한 전영한·금현섭(2011) 연구가 대표적이다. 이들은 과업 환경 요인을 학교 소재 지역의 특성, 공학 여부, 평준화 여부, 환경 복잡성, 환경 안정성으로 분류하였다. 또한 성기선(2006)은 학교 효과 분석에서 도시화 정도를 특별시, 광역시, 중소도시, 읍면지역 등으로 학교 소재 지역에 따라 분류하였다.

본 연구에서는 환경 요인의 통제를 위해 선행연구를 참조하여 환경 요인을 ‘학교 교육조직이 교육 목표를 추구함에 있어 직면하게 되는 환경적 제약요인 및 고객집단의 수요 특성’으로 정의한다(전영한·금현섭, 2011). 이에 따라, 선행연구에서 제시한 학교 소재 지역(대리 지표), 전체학생 중 기초생활수급 대상자 비율로 측정되는 과업 난이도(%), 학생 전출입 비율에 따른 환경 안정성(%) 등 총 3개를 세부측정지표로 선정하였다.

학교가 도심에 있는지, 교외에 있는지에 따른 지역적 특성은 학교의 과제 수행을 어렵게 만드는 환경 복잡성의 정도로 작용하여, 학교의 교육목표 실현에 영향을 미

칠 수 있다(전영한·금현섭, 2011). Jencks et al.(1996)은 미국 도심 보다 교외에 소재한 학교의 학업 성취도가 더욱 높음을 밝혀냈다. 그러나 상반되거나 혼재된 선행 연구도 존재한다. 중소도시 및 읍면지역 보다 대도시나 광역시 지역 학교의 성적이 낮게 나온다는 연구결과(우명숙, 2010)가 있는 반면, 대도시 학생들의 수리 영역 점수가 상대적으로 높게 나오고 언어 영역에서는 소도시나 읍면지역 학생들의 학업 성취도가 상대적으로 높게 나온다는 연구 결과(김양분 외, 2011)도 있다. 이에 본 연구에서는 학교가 속해있는 지역을 중소도시와 읍면 그리고 대도시와 특별시로 나누어 지역사회의 특징을 통제하였다.

학생들의 가정배경이 상이할수록 학교조직이 직면하는 환경이 복잡해지고, 학교 교육목표 수행에 있어 어려움이 커진다(전영한·금현섭, 2011). 이러한 교육수요 집단의 이질성을 측정하기 위한 지표로 환경 안정성과 전체학생 중 기초수급대상 학생 비율을 포함하였다.

학교조직에서 학생의 높은 전출입 비율은 환경의 안정성 측면에서 학교 조직의 과업 부담을 증가시키는 요인이 될 수 있어(전영한·금현섭, 2011) 환경 안정성 측정 지표를 분석 모형에 포함하여 그 영향력을 통제하였다. 환경 안정성은 교육 통계 DB를 활용하여 학생들의 전출입수를 측정하고 이를 전체학생수로 나눈 후 이를 100에 뺀 값을 활용하였다. 따라서 환경 안정성 측정값이 높을수록 환경 안정성이 높고, 측정값이 낮을수록 환경안정성이 낮은 것으로 나타나게 하였다.

그리고 전체 학생수 중 기초수급 학생 비율을 환경 요인 중 과업 난이도로 정의 하여 그 영향력을 통제하였다.

선행연구에서 환경요인으로 통제한 남녀 공학 여부는 환경적 차이에 의해 분석결과에 영향을 미치지만(전영한·금현섭, 2009), 본 연구의 대상인 초등학교는 모두 동일하게 남녀 공학으로 구성되어 있어 별도 변수로 선정하지 않았다. 또한 선행연구에서 환경 요인으로 선정한 평준화 여부도 초등학교 조직을 대상으로 한 본 연구에서는 별도 변수로 활용하지 않았다.

#### 4) 구조 요인

Lynn(2000)은 조직구조 요인을 조직 유형, 통제의 집권화, 통합 수준, 예산 배분, 제도적 문화, 행정 규칙 등으로 분류하였다. 전영한·금현섭(2011) 연구에 의하면 관료제화 정도, 학교 자율성, 조직 규모, 구조 복잡성, 재정 자율성, 통솔의 범위, 행정 업무부담 등이 구조요인에 해당된다.

구조 요인은 일반적으로 자율성 지표, 관료제화 지표, 조직규모 지표로 구분할 수 있는데 자율성 지표는 통상 학교 자율성과 교사 자율성으로 측정되며, 관료제화 지표는 공식화, 구조 복잡성, 레드테이프 등으로 측정되고, 조직규모 지표는 총 학생수와 총 교직원수 등으로 측정된다(전영한·금현섭, 2011).

선행연구들은 일반적으로 학교 조직의 규모가 클수록 행정인력 비율이 감소하고 이는 다시 규모의 경제로 연결되어 조직 성과에 긍정적임을 확인하였다(See Daft, 2003; 허숙, 2003). 그러나 이러한 조직 규모의 긍정적인 영향력을 확인하지 못한 연구가 있고(Chubb & Moe, 1990), 오히려 거래비용 증가에 따라 조직성과에 부정적이라는 연구(Williamson, 1975)도 있다. 전영한·금현섭(2011)은 총 학생수와 총 교직원수로 각각 측정한 조직규모가 학생의 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미침을 확인하였다.

학교장이 관리하는 부하의 수를 의미하는 통솔의 범위도 학교 조직성과에 영향을 미치며(Meier & Bohte, 2003), 불필요 행정업무나 절차를 의미하는 레드테이프도 조직 성과에 영향을 미친다(Pandey & Moynihan, 2008).

분권화는 하위조직으로의 권한의 분산정도, 곧 자율성 정도를 의미하는데 Coleman et al.(1982)은 공립학교와 사립학교에는 분명한 학업 성취도의 차이가 존재함을 밝혀냈다. 동일한 맥락에서 학교의 낮은 자율성이 학생의 학업 성취에 부정적인 영향을 준다는 연구도 있다(Chubb & Moe, 1990; Meier & Bohte, 2001). 전영한·금현섭(2011)은 선행연구 분석을 통해 학교 자율성이 학업 성취도를 향상시키는 이유를 제시하였는데, 구체적으로 학교 자율성이 조직 내부의 전문 직업적 공동체 또는 팀워크 형성에 도움이 되고, 교장이 상황 적응적 리더십을 발휘할 수 있을 뿐

만 아니라 교사들의 동기를 부여할 수 있는 관리적 유인의 활용이 가능해지며, 상위 기구보다 일선학교가 변화하는 학부모와 학생의 필요를 충족시키기에 적합하기 때문이라고 하였다. 이들은 학교 자율성을 공립·사립으로 구분한 대리지표(proxy measure)를 통해 측정하여 학교 자율성이 높을수록 학업 성취도에 유의미한 긍정적 영향을 미침을 밝혀냈다. 그러나 일반적인 학생 집단에서는 학교의 설립유형은 학업 성취도에 별다른 영향을 미치지 못한다는 연구들도 보고되고 있다(남기곤·성기선, 2009; L. Stevans & D. Sessions, 2000). C. Lubienski & S. T. Lubienski(2006)는 인구통계학적 변수와 지역을 통제하기 전에는 사립학교의 성취수준이 공립학교보다 높지만, 동일한 변수를 통제하고 나면 공립학교의 성취수준이 사립학교에 비해 높다는 결과를 발표하였다. 이상의 학교 자율성에 관한 선행연구 결과를 보면, 학교 유형으로 대변되는 학교 자율성이 학업 성취도에 미치는 영향력이 일정 부분은 인정됨을 알 수 있다.

레드테이프는 번거로운 행정절차나 규칙을 의미하며 많은 연구들이 레드테이프의 정도가 심할수록 조직의 성과가 저해된다는 주장을 지지한다. 학교 조직의 레드테이프도 조직 성과에 부정적인 영향을 미칠 것임을 예상할 수 있다.

본 연구에서는 이상의 선행연구를 참조하여 총 2개의 세부 측정지표를 활용하였다. 자율성 지표로 국공립 학교인지 사립 학교인지(dummy variable)를 구분하였고, 조직규모 지표로 교사와 강사 및 행정지원인력을 포함한 총 교직원수를 측정하였다. 본 연구에서 사용한 자료에 레드 테이프에 대한 조사내용이 있으나, 학교 교사가 아닌 학교 관리자를 대상으로 조사한 내용이어서 레드 테이프는 별도 통제변수로 선정하지 않았다. 또한 본 연구에서 활용한 ‘종단연구’ 자료에는 외부 지원예산액이라는 측정항목이 있지만, 자료 누락이 절반 이상에 달하고 학교의 재정 자율성의 지표로 보기에 부적절하여 제외하였다.

지금까지 제시한 종속변수와 독립변수 및 통제변수의 측정방법을 정리한 내용은 다음 【 표 1 】에 제시되어 있다.

【 표 1 】 변수 측정방법

	범 주	변수명	측정방법
종 속 변 수	조직 성과	학부모 만족도	학교가 기초능력 향상이나 자녀 수준에 맞는 교육을 하는지, 적성에 따른 진로지도를 하는지, 교사들이 공정히 학생을 평가하는지 등에 대한 학부모의 만족도를 묻는 문항(5점 척도)을 학교 수준으로 집계하여 평균값 산출
		학생 만족도	교사들이 학생의 말을 잘 들어 주는지, 학생의 인사를 반갑게 받아주는지, 학생을 자주 칭찬 하는지, 학생에 대해 잘 알고 있는지 등에 대한 교사와 학교에 대한 학생 만족도를 묻는 문항 (5점 척도)에 대한 학생들의 응답 결과를 학교 수준으로 집계하여 평균값 산출
		학업 성취도	국어·영어·수학에 대한 학생별 수업 이해도 측정문항(5점 척도)을 학교 수준으로 집계 하여 평균값 산출
독 립 변 수	관리 요인	내부 관리	교사 조사지에서 ‘수업 지원’, ‘환경 개선’, ‘전문성 향상 지원’, ‘격려와 인정의 말’ 등 교사의 학교장에 대한 평가와 학교에 대한 만족도를 묻은 질문을 활용하여 이에 대한 응답 (5점 척도)을 학교 수준으로 집계하여 교장의 인적자원 관리 정도를 측정
		외부 관리	교장 조사지에서 교장의 일주일 평균 업무시간 중 지역사회 협력(지역기관 방문과 협의 등)과 학부모 상담(학부모 단체 활동 포함)에 투입 하는 시간을 합산하여 측정
		관리의 질	학교장 승진시기를 대리지표(proxy measure)로 채택, 구체적으로 교장 승진에 영향을 줄 수 있는 학력, 연령, 성별, 지역, 외부초빙이나 공모 여부, 공사립 여부 등 변수를 선정하고, 회귀 분석을 통해 입직 후 추정 승진시기(개월수)를 구한후 실제 승진시기(승진 소요 개월수)를

	범 주	변수명	측정방법
			뺀 값(잔차, residual)으로 측정(추정된 승진 소요 개월수 - 실제 승진 소요 개월수), 양수이면 음수에 비해 상대적으로 관리의 질이 우수한 것으로 측정
통 제 변 수	학생·학부모 요인	사회경제적 지위(%)	부(父)의 최종학력을 기준으로 2년제 대학 졸업이상을 고학력으로, 고졸 이하를 저학력으로 분류한 후 학교별로 전체 부모의 수에서 고학력 부모가 차지하는 비율(%)로 측정
		사교육 요인 (시간)	공교육인 방과후 학교수업은 제외하고, 국어와 영어 및 수학에 대한 학원 수업, 과외 수업, 학습지나 인터넷 수업을 합한 사교육 총시간(주 단위)의 학교별 평균값 산출
	자원 요인	교사평균학력 (년)	교사들의 교육기간(학력)에 대한 학교별 평균값 산출, 구체적으로 2년제 대졸 14년, 4년제 대졸 16년, 대학원졸 18년, 박사 이상 21년의 값을 부여
		교사평균경력 (년)	교사들의 학교별 평균 교직 경력 산출
		정규직 교사 비율(%)	전체교사에서 기간제 교사를 제외한 정규직 교사가 차지하는 비율(%)을 측정
		학교운영지원 회계중 교육활동 예산 비율(%)	전체 학교운영지원회계중 교육활동예산이 차지하는 비율(%)을 측정
		학생1인당 교육비 지출액	학교별 교수학습활동비 예산총액을 총 학생수로 나누어 학생 1인당 교육비 지출액을 도출한 후 로그(log)로 변환한 값을 산출
	환경 요인	지역	학교 소재 지역을 중소도시·읍면지역과 특별시·대도시로 구분하여 더미변수(dummy) 부여
		과업난이도 (기초생활수급 대상 비율, %)	전체학생 중 기초생활 수급 대상 학생의 비율을 산출



	범 주	변수명	측정방법
		환경안정성(%)	전체 학생중 전·출입 학생의 비율인 학생의 변동률을 구하고 이 학생변동률을 100에서 뺀 값을 산출
	구조 요인	조직규모 (총직원수)	총교사수(교사수와 보직교사수)와 사무직원수의 합계값 산출
		학교자율성	학교자율성 대리지표(proxy measure)로서 공·사립여부를 사용하며 국공립학교와 사립학교에 대해 더미변수(dummy) 부여

## 제 3 절 연구가설과 분석모형

### 1. 연구가설의 설정

관리자의 조직 관리는 조직 성과에 긍정적인 영향을 미친다는 명제는 많은 학자들에 의해 압도적인 지지를 받아 왔고, Meier & O'Toole 연구 이후 많은 경험적 증거들이 이를 뒷받침하고 있다. 그러나 Meier(2015)는 덴마크 학교 조직을 대상으로 한 연구에서 ‘국가별 학교를 둘러싼 정치·제도적 환경의 차이’로 인해 관리의 성과에 대한 선형관계를 확인하지 못하였다. 이와 다른 차원에서, 엄태동(2003)은 초등교육은 중등교육과는 달리 ‘학문적 기준’이 아닌 ‘교육적 기준’을 따르면서 그 본질을 실현시켜 나간다는 측면에서 교육의 원형적인 모습이 남아있어 교수학습 과정과 이에 따른 학생들의 성장·발달이 상대적으로 복잡한 과정에서 이루어진다고 하였다. 이는 중·고등교육에 비해 초등교육의 관리가 상대적으로 좀 더 복잡하고 어려울 수 있음을 시사하고 있어, 초등학교를 분석 대상으로 하는 본 연구에서는 관리의 성과에 대한 효과가 중·고등 교육기관을 분석한 연구에 비해 상대적으로 명확하게 나타나지 않거나, 유의미하지 않을 가능성을 보여준다.

그렇지만 Meier & O'Toole 모형을 한국적 맥락에서 연구한 선행연구들이(강혜진, 2012; 전영한·송미연, 2017; 전영한·채선휘, 2017) 기본적으로 ‘관리에 투입하는 시간과 노력이 많을수록 성과가 향상된다’는 Meier & O'Toole의 주명제(main proposition)를 지지하고 있는 점에 주목하여, 본 연구에서는 비록 원래 Meier & O'Toole 모형과 비교했을 때 관리의 성과에 대한 영향력의 정도에 차이가 존재할 수 있지만, 기본적으로 관리와 성과간 긍정적인 방향성이 존재할 것이라는 가설을 세우고자 한다.

학교장의 관리는 내부 관리와 외부 관리 그리고 관리의 질로 구분되며, 학교 교육조직의 성과는 학부모 만족도, 학생 만족도, 학업 성취도로 측정된다. 학교 교육조직의 성과를 구성하는 각각의 종속변수에 대하여 내부 관리, 외부 관리, 관리의 질 모두 긍정적인 영향을 줄 것이라는 가설을 설정하였다.

**가설 1. 학교장의 관리수준이 높을수록 학부모 만족도에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.**

가설 1-1. 학교장의 내부관리 수준이 높을수록 학부모 만족도가 높아질 것이다.

가설 1-2. 학교장의 외부관리 수준이 높을수록 학부모 만족도가 높아질 것이다.

가설 1-3. 학교장의 관리의 질 수준이 높을수록 학부모 만족도가 높아질 것이다.

가설 2. 학교장의 관리수준이 높을수록 학생 만족도에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1. 학교장의 내부관리 수준이 높을수록 학생 만족도가 높아질 것이다.

가설 2-2. 학교장의 외부관리 수준이 높을수록 학생 만족도가 높아질 것이다.

가설 2-3. 학교장의 관리의 질 수준이 높을수록 학생 만족도가 높아질 것이다.

가설 3. 학교장의 관리 수준이 높을수록 학생의 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 3-1. 학교장의 내부관리 수준이 높을수록 학업 성취도가 높아질 것이다.

가설 3-2. 학교장의 외부관리 수준이 높을수록 학업 성취도가 높아질 것이다.

가설 3-3. 학교장의 관리의 질 수준이 높을수록 학업 성취도가 높아질 것이다.

## 2. 분석모형

본 연구의 목적은 학교장의 학교 관리가 조직 성과에 미치는 영향을 분석하는 데 있다. 학교장의 관리는 내부 관리, 외부 관리, 관리의 질을 활용하고, 학교 조직의 성과지표로 학부모 만족도, 학생 만족도, 학생의 학업 성취도를 사용하였다. 조직 성과에 영향을 줄 수 있는 학생·학부모 요인, 조직수준의 자원 요인, 환경 요인, 구조 요인의 효과를 통제하기 위해 관련 변수들을 모형에 포함하였다.

종단연구에서 242개 초등학교를 표본으로 하여 패널조사를 실시하였다. 그러나 본 연구에서 활용하는 데이터는 현재 한국교육개발원(KEDI)에서 공개하고 있는 1차 년도에 해당하는 자료로 시간적 속성의 차이는 존재하지 않는다.

학교장의 관리 및 다양한 통제변수들이 학교조직의 성과에 미치는 영향력을 분석하고자 하는 본 연구의 회귀모형은 【 그림 2 】에 제시되어 있다.

## 【 그림 2 】 회귀 모형

### < 회귀 모형 >

$$Y = \alpha + (\beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3) + (\beta_4 X_4 + \beta_5 X_5) + (\beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8 + \beta_9 X_9 + \beta_{10} X_{10}) + (\beta_{11} X_{11} + \beta_{12} X_{12} + \beta_{13} X_{13}) + (\beta_{14} X_{14} + \beta_{15} X_{15}) + \varepsilon$$

### < 종속변수 >

학교조직 성과

- $Y_1$  = 학부모 만족도
- $Y_2$  = 학생 만족도
- $Y_3$  = 학업 성취도

### < 독립변수 >

학교장의 관리

- $X_1$  = 내부 관리
- $X_2$  = 외부 관리
- $X_3$  = 관리의 질

### < 통제변수 >

학생·학부모 요인 :  $X_4$  = 사회경제적 지위(SES),  $X_5$  = 사교육

자원 요인 :  $X_6$  = 교사평균 학력,  $X_7$  = 교사평균 경력,

$X_8$  = 정규직교사 비율,  $X_9$  = 학생 1인당 교육비 지출

$X_{10}$  = 학교 전체 예산중 교육활동 예산 비율

환경 요인 :  $X_{11}$  = 지역,  $X_{12}$  = 환경 안정성

$X_{13}$  = 과업 난이도(기초생활 수급 대상 학생 비율)

구조 요인 :  $X_{14}$  = 조직 규모,  $X_{15}$  = 학교 자율성

## 제 4 장 분석 결과

### 제 1 절 기술통계분석

#### 1. 종속변수의 기술통계량

종속변수는 학교 조직의 학부모 만족도와 학생 만족도 그리고 학업 성취도로 구성되어 있다. 학부모 만족도와 학생 만족도는 개별 학부모와 학생이 학교 교육조직에 의해 제공되는 공공재에 대한 만족도를 리커트 5점 척도로 응답한 내용을 학교 수준으로 집계하여 평균한 값을 사용하였다. 학부모 만족도와 학생 만족도는 각각 총 15개 문항으로 구성되었다. 학업 성취도는 국어·영어·수학 3과목에 대한 학생의 수업 이해도를 리커트 5점 척도로 측정한 문항을 사용하여 학교별로 집계하여 평균 값을 활용하였다.

[ 표 2 ] 종속변수의 기술통계량

종속변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
학부모 만족도	241	3.475334	0.2725657	2.066667	4.466667
학생 만족도	242	4.022309	0.2934055	2.713333	4.740741
학업 성취도	242	4.295202	0.3090693	2.666667	5

[ 표 2 ]를 보면 학부모 만족도는 총 242개 학교중 241개 학교에서 관측되고 있으며, 평균 3.5점에 육박하고 있다. 학생 만족도는 총 242개 즉, 모든 학교의 관측치를 포함하고 있으며 평균 4점을 상회하는 것으로 나타났다. 이를 통해 볼 때 기본적으로 학부모와 학생은 학교의 교육활동에 대해 어느 정도 만족하고 있음을 알 수 있다. 학업 성취도 또한 모든 학교에서 관측되고 있으며, 평균 4.3점 정도로 나타났다. 수업에 대한 학생들의 학업 성취도가 비교적 높다는 것을 알 수 있다.

## 2. 독립변수의 기술통계량

독립변수는 학교장의 내부 관리 수준, 외부 관리 수준, 관리의 질 수준 등 총 3개로 구성되어 있다. 학교장의 내부 관리 수준은 교사의 학교장과 학교에 대한 만족도를 리커트 5점 척도로 측정한 문항 총 14개를 사용하였고, 외부 관리 수준은 학교장의 일주일 업무시간 중 지역사회 접촉 및 학부모 상담 등 외부 관리에 소요하는 절대 시간을 합산하여 활용하였다. 관리의 질은 교장의 승진에 영향을 미치는 요인으로 평가받는 학력, 지역, 나이, 성별, 초빙·공모 여부, 교장 승진까지 학교 재직 경력(개월수)을 변수로 활용하여 학교장 승진 회귀분석을 실시하고, 이를 통해 구한 예상 승진 소요 개월수에서 학교별 교장의 실제 승진 소요 개월수의 차이(잔차)를 구해, 관리의 질 대리지표(proxy measure)로 측정하였다. 잔차가 양수(+)이면 회귀분석으로 예측한 학교장 승진까지의 소요기간보다 실제 승진시기가 빠른 것으로 관리의 질이 상대적으로 높은 것이며, 잔차가 음수(-)이면 실제 승진시기가 회귀분석으로 예측한 승진시기보다 느린 것으로 관리의 질이 상대적으로 낮은 것으로 나타나도록 하였다.

[ 표 3 ] 독립변수의 기술통계량

독립변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
내부 관리	242	3.958169	0.3484146	2.843074	4.928571
외부 관리	202	4.623762	3.180245	1	21
관리의 질	226	-0.1416368	55.70915	-130.804	304.772

[ 표 3 ]을 보면, 내부 관리는 총 242개 학교에서 관측되어 모든 학교를 포함하고 있으며, 내부 관리의 수준인 교사의 학교장과 학교에 대한 만족도 평균은 3.96 수준이어서 전반적으로 내부 관리 수준이 높다고 하겠다.

학교장의 외부관리는 202개 학교에서 관측되고 있어 40개의 결측치가 있음을 알 수 있다. 이는 나머지 독립변수와 비교해 봤을 때 결측치가 가장 많은 것으로 확인되었다. 학교장은 일주일 업무 시간 중 평균적으로 4.6 시간 정도를 학교 외부의 학부모나 지역사회와 접촉하고 있는데, 일주일에 1시간만 소요하는 학교장이 있는가 하면, 21시간을 외부 관리에 할애하는 학교장이 있는 등 편차가 큰 것으로 나타났다.

관리의 질은 총 242개 학교중 226개 학교에서 관측되고 있으며, 평균값은 -0.14 정도를 보이고 있어 평균적으로 회귀분석으로 예측한 승진시기보다 다소 늦게 교장으로 진급되었음을 알 수 있다. 최댓값은 약 304개월로 이는 예측 시기보다 304개월 정도 빨리 승진한 것을 나타낸다. 이는 초빙·개방형으로 채용된 학교장 중 교직 경험이 없던 교장이 포함되어 있기 때문인데, 초빙·개방형 교장일지라도 대부분은 교직 경험을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 가장 늦게 승진한 교장은 예측 시기보다 130개월 정도 늦는 것으로 나타났다.

### 3. 통제변수의 기술통계량

#### 1) 학생·학부모 요인 변수의 기술통계량

통제변수중 학생·학부모 요인 변수는 부모의 사회경제적 지위와 학생의 사교육 요인으로 구성하였다. 부모의 사회경제적 지위는 부(父)의 학력을 기준으로 2년제 대학졸업 이상을 고학력으로, 고졸 이하를 저학력으로 분류한 후 학교별로 고학력 부모의 비율(%)로 나타내었다. 사교육 요인은 학생이 국어·영어·수학 과목에 대해 일주일동안 사교육을 받고 있는 시간으로 측정하였다. 방과후 학교는 사교육이 아닌 공교육에 해당되어 사교육 요인 측정에서 제외하였다.

[ 표 4 ] 학생·학부모 요인의 기술통계량

통제변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회경제적 지위(%)	241	56.21304	24.28727	0	100
사교육(시간)	242	7.52543	3.944874	0	30.429

[ 표 4 ]를 보면 사회경제적 지위 요인은 총 242개 학교중 241개 학교에서 관측되었다. 부모의 고학력 비율의 평균이 56% 정도임을 알 수 있다. 또한 고학력 비율이 0%인 학교와 100%인 학교가 포함되어 있어 학교간 편차가 큰 것으로 나타났다.

사교육 요인은 모든 학교에서 관측되었는데, 일주일 기간중 학생들이 사교육을 받는 평균값이 7.5 시간 정도인 것으로 나타났고, 평균적으로 일주일에 사교육을 단 한 시간도 받지 않는 학생들로 구성된 학교와 30시간 이상을 받는 학생들로 구성된 학교가 있어, 이 또한 학교간 편차가 큰 것으로 나타났다.

## 2) 자원 요인 변수의 기술통계량

자원 요인 변수는 교사 평균학력(년), 교사 평균경력(년), 정규직 교사 비율(%), 학생 1인당 교육비 지출액(로그로 변환한 값), 학교운영지원회계중 교육활동 예산의 비율(%)로 구성하였다.

교사 평균학력(년)은 2년제 대학졸업 14년, 4년제 대학졸업 16년, 대학원졸업 18년, 박사 이상 21년 값을 부여한 후 학교별 평균값을 활용하였다. 교사 평균경력(년)은 교사들의 교직경력을 학교별로 집계한 후 평균값을 사용하였다. 정규직 교사 비율(%)은 전체 교사에서 정규직 교사가 차지하는 비율(%)을 학교별로 확인하였다. 학생 1인당 교육비 지출액은 학교 교육활동예산 총액을 총 학생수로 나누어 학교별 학생 1인당 교육비 지출액을 구한 후 로그(log)로 변환하여 측정하였다. 학생 1인당 교육비 지출액에 대해 로그 변환을 한 이유는 데이터의 왜도(skewness), 즉 데이터가 한 쪽으로 치우친 정도가 심하였기 때문이다. 또한, 학교운영지원회계중 교육활동예산의 비율을 별도로 측정하여 자원 요인의 변수로 활용하였다. 자원 요인의 기술통계량은 [ 표 5 ]에 제시되어 있다.



[ 표 5 ] 자원 요인의 기술통계량

통제변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
교사평균학력 (년)	242	16.4764	0.468527	15	18
교사평균경력 (년)	242	15.88835	3.183378	8.21	26.54
정규직 교사 비율(%)	242	88.40497	16.15803	20	100
학생 1인당 교육비 지출액 (log 변환값)	236	6.396119	0.2987407	5.686	7.213
교육활동예산 비율(%)	238	69.74458	14.47218	23.14933	88.62438

[ 표 5 ]를 보면, 교사 평균학력(년)은 결측치 없이 모든 학교에서 관측됨을 알 수 있다. 교사 평균학력은 평균 16년 이상으로 4년제 대학 이상으로 확인되었다. 교사 평균학력의 최솟값이 15년이고 최댓값이 18년인 것으로 볼 때 대부분 4년제 대학 졸업 정도의 학력을 지닌 것으로 나타났다.

교사 평균경력(년)도 결측치 없이 모든 학교에서 관측되었다. 평균 15.9년 정도이며, 최소 경력은 8.2년, 최대 경력은 26.5년으로 나타났다.

정규직 교사 비율(%)도 결측치 없이 모든 학교에서 관측되었다. 전체 평균이 88.4% 정도로 전체적으로 정규직 교사의 비율이 높은 것으로 나타났으며, 최소는 20%이고 최대는 100%로 학교별 편차가 심한 것으로 확인되었다.

학생 1인당 교육비 지출액은 236개 학교에서 관측되어 6개의 학교가 결측되었다. 측정값은 로그로 변환한 값이며, 수치적으로 평균은 6.4 정도로 나타났다. 최솟값은 5.7 정도이며 최댓값은 7.2 정도로 확인되었다.

교육활동예산 비율은 238개 학교에서 관측되어 4개의 학교가 결측되었다. 전체 학교 평균이 69.7% 정도로 확인되었고, 23.1%인 학교가 최소 비율을 보였고, 88.6%인 학교가 최대 비율을 보였다.

### 3) 환경 요인 변수의 기술통계량

환경요인 변수는 지역(dummy)과 환경 안정성(%) 그리고 기초생활수급 대상비율(%)로 구성하였다.

지역 변수는 학교 소재지를 기준으로 더미변수(dummy)로 측정하였는데, 중소도시와 읍면지역에는 0의 값을, 특별시와 대규모 도시는 1의 값을 부여하였다.

환경안정성 변수(%)는 먼저, 학교내 전출입 학생 비율이 적을수록 안정적인 환경으로 보고, 전체 학생중에서 전출입 학생의 비율인 학생 변동률을 구하고 나서, 계산된 값을 100에서 뺀 값으로 측정하였다. 이에 따라 환경 안정성 수치가 높게 나타나면 환경 안정성이 상대적으로 높다는 것을 나타낸다.

기초생활수급 대상비율(%)은 학교별로 전체학생 중 기초생활 수급 대상 학생의 비율로 측정하였다.

[ 표 6 ] 환경 요인의 기술통계량

통제변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
지역	242	0.3512397	0.478347	0	1
환경안정성(%)	242	99.84972	.0820482	99.192	100
기초생활수급 대상비율(%)	236	3.535149	4.744903	0	36

[ 표 6 ]을 보면, 지역 변수는 총 242개의 관측치를 보여 모든 학교가 포함됨을 알 수 있다. 평균값이 0.35 정도임을 볼 때, 중소도시나 읍면지역 학교 표본수가 대도시·특별시 학교 표본수보다 많음을 알 수 있다.

환경 안정성(%)도 총 242개의 관측치를 보여, 결측치가 없는 것으로 확인되었다. 평균값은 99.8%에 육박하고, 최솟값(99.192)과 최댓값(100)에 큰 차이가 없음을 알 수 있다.

기초생활수급 학생 대상비율(%)은 236개 관측치를 보여 6개 학교가 결측되었다. 기초생활수급 대상 학생이 없는 학교(최솟값 0)가 있는가 하면, 36%(최댓값)를 구성하는 학교도 있어, 학교간 편차가 있음을 확인하였다.

#### 4) 구조 요인 변수의 기술통계량

구조 요인은 학교 자율성 지표로 국공립·사립 여부를 구분하는 변수와 총 교사수로 측정된 조직규모(명) 변수로 구성하였다. 학교 자율성 변수는 대리지표(proxy measure)로서 국공립은 0의 값, 사립은 1의 값을 부여하였다. 총 교사수는 학교별 교사의 총 수에 사무직원수까지 합하여 측정하였다.

[ 표 7 ] 구조 요인의 기술통계량

통제변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
학교자율성(%)	242	0.0413223	0.1994471	0	1
조직규모(명)	242	44.77686	21.08567	9	122

[ 표 7 ]을 보면, 학교 자율성 변수(%)는 총 242개가 관측되어, 모든 학교에서 조사됨을 알 수 있다. 평균값은 0.04로서, 0의 값을 부여한 국공립 학교가 1의 값을 부여한 사립학교 보다 많음을 알 수 있다.

조직규모(명) 변수도 모든 학교에서 관측되었고, 학교당 평균 44.8명의 교직원이 근무하고 있음이 확인된다. 또한 교직원이 최소 9명인 학교와 최대 122명의 학교가 있어, 학교간 편차가 큼을 알 수 있다.

## 제 2 절 다중회귀분석

### 1. 다중회귀분석의 기본가정 검증

본 연구에서는 학교장의 관리가 학교 교육조직 성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 다중회귀분석(multiple regression)을 활용하였다. 다중회귀분석은 두 개 이상의 독립변수들이 종속변수에 미치는 영향을 통계적으로 추정하는 것으로 실제 관측된 자료를 가장 잘 설명하는 선형의 함수식을 추정하는 방법이다(고길곤, 2014). 전통적인 회귀분석인 OLS(ordinary least squares, 최소자승법) 추정은 분석 대상이 되는 데이터에서 잔차(residual)의 제곱합이 최소가 되는 추정치를 찾아내는 것이다.

다중회귀분석을 통해 구한 추정치(estimator)는 종속변수에 대해 선형 함수이고 불편추정량(unbiased)이며, 가장 작은 분산값을 가지기 때문에 BLUE(best linear unbiased estimators)에 해당하게 된다.

다중회귀분석에서의 추정치가 BLUE가 되기 위해서는 다음과 같은 기본 가정들이 충족되어야 한다. 첫째, 독립변수의 값은 주어진 값이기 때문에 오차항(error term)의 값, 평균, 기댓값은 0이다. 오차항은 각 요소들의 영향이 본질적으로 무작위적(random)이라는 것을 나타내기 때문에, 각 오차항의 평균, 즉 평균값은 0이다.<sup>1)</sup> 둘째, 독립변수가 주어진 경우, 오차항의 분산은 상수(constant), 다시말해 동분산(homoscedasticity)이다.<sup>2)</sup> 셋째, 오차항 간의 상관관계가 없다.<sup>3)</sup> 넷째, 독립변수 사이에는 완전한 선형 관계가 없어 다중공선성(multicollinearity)이 존재하지 않는다<sup>4)</sup> (Gujarati, 2011).

이러한 다중회귀분석(OLS) 가정이 충족되지 않으면 추정된 회귀계수가 가져야 되는 바람직한 성질인 불편성, 일치성, 효율성 등을 갖지 못하는 경우가 발생한다(고길곤, 2014). 따라서 본 절에서는 먼저 회귀 진단(diagnosis of regression)을 통해 다중회귀분석의 기본 가정이 충족되었는지와 분석 모형의 적합성을 살펴보고자 한다.

---

1) 오차항( $\varepsilon$ )의 조건부 기댓값  $E(\varepsilon_i | X)$ 이 0임을 의미한다.

2) 오차항( $\varepsilon$ )의 조건부 분산  $\text{var}(\varepsilon_i | X)$ 이  $\sigma^2$ 임을 의미한다.

3) 서로 다른 오차항( $\varepsilon$ )간 상관관계가 없다는 것으로  $\text{cov}(\varepsilon_i, \varepsilon_j | X)$ 이 0임을 의미한다.

4)  $X_5 = 5X_3 + 6X_4$ 와 같이 독립변수(X)간의 관계는 배제된다는 것을 의미한다.

본 연구에서 사용하는 데이터가 ‘한국교육종단연구2013’ 자료이긴 하지만, 단지 1차 년도에 해당하는 2013년도 자료만으로 구성되어 있어 패널 자료의 성격은 지니지 못하고 있다. 이를 감안하여 다중공선성(multicollinearity) 존재 여부와 이분산성(heteroscedasticity) 존재 여부를 진단한다.

### 1) 다중공선성 진단

다중공선성(multicollinearity)은 독립변수간의 상관관계가 높아 일반적으로 가정하는 “다른변수가 일정할 때”(ceteris paribus)라는 조건을 충족하지 못하는 것을 의미하며, 다중공선성이 발생하면 독립변수의 변화는 다른 독립변수의 변화를 초래하게 되어 회귀계수의 해석에 문제를 초래하고, 회귀계수의 신뢰성을 낮추는 등 분석결과가 불명확하게 된다(고길곤, 2014).

다중공선성을 진단하는 방법은 허용도(tolerance, TOL, 공차한계)<sup>5)</sup> 개념을 활용한 VIF<sup>6)</sup>(variance inflation factor, 분산팽창 계수)이다. VIF는 상관관계가 높은 변수로 인해 추정계수의 표준오차가 커지는 정도를 측정하는데, 통상 VIF가 10보다 크면 심각한 다중공선성 문제가 있다고 볼 수 있다. VIF의 역수인 허용도가 0.1 보다 작으면 다중공선성을 의심해야 한다.

본 연구에서 사용하는 독립변수들에 대해 다중공선성 존재 여부를 진단해 본 결과, 다음 [ 표 8 ]과 같이 모든 변수들의 VIF 값이 10보다 작은 것으로 나타났고, 허용도(공차한계)도 0.1 이상으로 확인되었다. 본 연구 분석 모형에는 다중공선성 문제가 발생하지 않은 것으로 나타났다.

---

5)  $X_i$ 는 독립변수,  $R_j^2$ 는 R-Square값이라고 했을 때, 허용도(TOL)는  $1-R_j^2$ 이다.

6) VIF는  $1/(1-R_j^2)$  이다.

[ 표 8 ] 다중공선성 진단

독립변수	VIF	1/VIF	독립변수	VIF	1/VIF
내부 관리	1.14	0.880341	교육비 지출	3.50	0.285449
외부 관리	1.24	0.803679	교육활동 예산비율	2.02	0.496047
관리의 질	1.28	0.779915	지역	1.51	0.660659
사회경제적 지위	1.91	0.523046	환경 안정성	1.14	0.874512
사교육	1.44	0.696535	기초수급 비율	1.50	0.665315
교사학력	1.23	0.813137	학교 자율성	2.55	0.392728
교사경력	1.11	0.899482	조직규모	3.61	0.277168
정규직교사 비율	1.50	0.666352	VIF 평균 : 1.78		

## 2) 이분산성 진단

이분산성(heteroscedasticity)은 오차항의 분산이 독립변수나 다른 원인에 영향을 받아 일정하지 않은 경우를 의미한다. 오차항의 분산이 일정하지 않으면 종속변수의 분산도 일정하지 않게 된다(고길곤, 2013).

이분산성이 발생하면 회귀계수의 표준오차 추정량의 편의를 발생시켜, 오차항의 분산추정에서도 편의를 야기하게 된다. 이는 회귀계수의 표준오차 추정을 어렵게 하기 때문에 결과적으로 분석내용의 신뢰성에 문제를 초래하게 된다.

이분산성 여부를 확인하는 방법은 White 검정<sup>7)</sup>이 있다. White 검정 통계량은 카이제곱분포를 따르는데, 귀무가설은 동분산성이다. 다시 말해 이분산성이 없으면 귀무가설의 모든 회귀계수가 0이라는 가설을 채택해야 한다(고길곤, 2013).

본 연구에서 조직성과 지표중 하나인 학부모 만족도를 종속변수로 하는 모형에 대해 white 검정으로 이분산성을 진단한 결과는 [ 표 9 ]와 같다.

7) white 검정 통계량은  $n \cdot R^2 \sim \chi^2_{df}$ 으로, 카이제곱 값이 선택한 유의수준에서 카이제곱 임계치보다 크다면 이분산이 있다는 것이고, 크지 않다면 이분산이 없다는 것을 의미한다(박완규 외, 2009).

[ 표 9 ] 학부모 만족도 모형의 이분산성 진단결과

모형		chi2	df	p
$Y_1$ = 학부모 만족도	X = 학교장의 관리	225.32	140	0.0000

학부모 만족도 모형에서 이분산성 여부를 진단할 결과, p값이 0.0000으로 0.01 보다 작게 나타나 1% 유의수준에서 동분산성이라는 귀무가설을 기각하였다. 다시 말해 학부모 만족도 모형에서는 이분산성이 존재하는 것으로 판단되었다.

조직성과 지표중 하나인 학생 만족도를 종속변수로 하는 모형에 대해 white 검정으로 이분산성을 진단한 결과는 [ 표 10 ]과 같다.

[ 표 10 ] 학생 만족도 모형의 이분산성 진단결과

모형		chi2	df	p
$Y_1$ = 학생 만족도	X = 학교장의 관리	144.93	140	0.3703

[ 표 10 ]과 같이 학생 만족도 모형에서 이분산성 여부를 진단한 결과, p값이 0.3703으로 0.01 보다 크게 나타나 1% 유의수준에서 동분산성이라는 귀무가설을 기각하지 못한다. 즉, 학생 만족도 모형에서는 이분산성이 없는 것으로 진단되었다.

조직성과 지표중 학업 성취도를 종속변수로 하는 모형에 대해 white 검정으로 이분산성을 진단한 결과는 [ 표 11 ]과 같다.

[ 표11 ] 학업 성취도 모형의 이분산성 진단결과

모형		chi2	df	p
$Y_1$ = 학업 성취도	X = 학교장의 관리	211.87	140	0.0001

학업 성취도 모형에서 이분산성 여부를 진단할 결과,  $p$ 값이 0.0001로 0.01 보다 작게 나타나 1% 유의수준에서 동분산성이라는 귀무가설을 기각하였다. 즉, 학업 성취도 모형에서는 이분산성이 존재하는 것으로 판단되었다.

본 연구 전체 모형에 대한 이분산성을 진단한 결과는 학부모 만족도와 학업 성취도 모형에서는 이분산성이 존재하는 것으로 판단되고, 학생 만족도 모형에서는 이분산성이 존재하지 않는 것으로 나타났다.

이분산성이 존재하는 경우에는 회귀계수의 표준오차가 커져서 회귀계수의 통계적 유의미성에 대해 잘못된 분석을 할 수 있다(고길곤, 2013). 이러한 이분산성을 해결하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있으나 가중회귀법(weighted least square method, WLS)과 일반적률법(generalized method of moments, GMM) 및 일반화최소자승법(generalized least square method, GLS) 등이 있다.

본 연구에서는 이분산성이 보이는 것으로 판단된 학부모 만족도와 학업 성취도 모형에 대해 일반화최소자승법(GLS)을 사용하여 분석하였다. 일반화최소자승법은 OLS를 적용시키기전 오차항이 동분산을 가지도록 변환하는 것이다. GLS를 사용한 다중회귀분석은 이분산성 문제를 해결하고 OLS의 기본 가정을 충족시킴으로써 보다 더 신뢰성 있는 회귀분석 결과를 나타낼 것이라 보여진다.

## 2. 다중회귀분석 결과

### 1) 학부모 만족도 모형

학교장의 학교 조직 관리가 조직 성과에 미치는 영향을 분석하기 위한 본 연구에서는 다차원적인 성과를 고려하였으며 그 중 하나로 학부모 만족도를 선정하였다. 앞서 학부모 만족도 모형에서 이분산성이 확인되어, 이에 대한 교정을 위해 GLS 다중회귀분석을 한 결과는 [ 표 12 ]에 제시되어 있다.



[ 표12 ] 학부모 만족도 모형의 회귀분석 결과

변수명	회귀계수	표준화 회귀계수	표준오차	t 값
내부 관리	0.1300614**	0.1660707	0.0629343	2.07
외부 관리	-0.0040193	-0.0433597	0.0043199	-0.93
관리의 질	0.0006946**	0.1387455	0.0003017	2.30
사회경제적 지위	0.0027572***	0.2377954	0.0009549	2.89
사교육	0.0034131	0.0494267	0.0055467	0.62
교사 학력	-0.0240189	-0.0381048	0.0463137	-0.52
교사 경력	0.0058324	0.0664724	0.0054665	1.07
정규직교사 비율	-0.0006611	-0.0371215	0.0013843	-0.48
교육비 지출	0.6812901***	0.7266923	0.1127736	6.04
교육활동예산 비율	-0.0027488*	-0.1393338	0.0016469	-1.67
지역	0.0918198**	0.1593256	0.0351677	2.61
환경 안정성	0.5471117***	0.1749063	0.1875098	2.92
기초수급 비율	-0.0206847*	-0.3392351	0.0119998	-1.72
학교 자율성	-0.4366285***	-0.2742789	0.1224351	-3.57
조직 규모	-0.0006138	-0.0465844	0.0012773	-0.48
상수항	-55.54854***	.	18.89323	-2.94

Number of obs = 189

R-squared = 0.4634 , Adj R-squared = 0.4169

F(15, 173) = 10.64, Prob > F = 0.0000

통계적 유의도 : \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

먼저 모형의 적합도를 보면, Adj R<sup>2</sup> 값이 0.4169로 나타나 약 42%의 상당한 설명력을 나타내고 있으며 회귀모형의 통계적 유의도를 보여주는 F값의 유의확률이 0으로 확인되어 본 모형이 통계적으로 유의미함을 알 수 있다.

회귀계수는 독립변수가 한 단위 증가할 때 종속변수가 몇 단위 증가 또는 감소하는지를 나타내지만, 설명변수간 상대적 영향력 크기를 보여주지는 않는다. 이러한 점을 보완한 것이 표준화 회귀계수이다. 본 모형에서는 학교장의 학교 조직 관리가 학부모 만족도에 어떤 영향을 주는지 분석하는 것이 주된 관심사인데, 학교조직 관리의 하위차원인 내부 관리의 표준화 회귀계수는 0.166으로 나타났으며 통계적으로 유의미하였다. 이는 학교장의 내부 관리 수준이 높을수록 학부모 만족도가 높아진다는 것을 의미하고 있어, 내부 관리 수준이 높을수록 조직 성과가 향상된다는 주장을 지지하는 결과로 볼 수 있다.

학교 조직 관리의 또 다른 하위 차원인 관리의 질의 표준화 회귀계수는 0.139로 나타났으며 통계적으로 유의미하였다. 이는 관리의 질이 우수할수록 학부모 만족도가 높아진다는 것을 의미하고 있다. 즉, 관리의 질적 수준이 높을수록 조직 성과가 향상된다는 주장을 지지하고 있다.

그러나 학교장의 외부 관리는 학부모 만족도에 유의미한 영향력을 행사하지 않는 것으로 나타났다.

통제변수가 학부모 만족도에 미치는 영향을 확인해 보면, 먼저 자원 요인에 해당하는 학생 1인당 교육비 지출액 변수의 영향력이 약 0.727로 나타나 가장 강력한 영향을 미침을 확인할 수 있다. 동일한 자원요인으로 구분하였던 학교 예산 총액에서 교육활동 예산이 차지하는 비율 변수도 부(-)의 방향으로 유의미한 영향력을 행사한 것으로 확인되었다. 그러나 나머지 교사 학력, 교사 경력, 정규직 교사 비율은 통계적으로 유의미한 영향력을 행사하지 않는 것으로 확인되었다. 이를 통해 볼 때 학교조직이 보유하고 있는 자원 요인이 조직 성과에 얼마간 기여하고 있음을 알 수 있다. 이는 그간 자원 요인의 학교 조직 성과에 대한 영향력에 대해서는 여러 연구들이 다른 결론을 맺고 있지만, 자원 요인이 학교 조직 성과에 긍정적인 영향력을 미친다는 최근의 다수 연구를 지지하는 결과라 할 수 있다.

학생·학부모 요인 변수들의 영향력을 살펴보면, 부(父)의 학력으로 측정된 사회경제적 지위는 학부모 만족도에 긍정적인 영향력을 미치는 것으로 나타났지만, 사교육 지출액의 영향력은 확인되지 않았다.

환경 요인 변수들은 모두 통계적으로 유의미한 영향력을 미쳤다. 지역 변수는 더미변수로 측정되었는데 분석결과를 보면 학부모 만족도에 정(+) 방향의 영향력을 행사한 것으로 나타났다. 이는 중소도시나 읍면 소재지 학교의 학부모 보다 특별시나 대도시 소재 학교의 학부모의 만족도가 높음을 의미한다. 환경 안정성 변수는 학생들의 전출입 비율을 100에서 뺀 값으로 측정하였는데 정(+) 방향의 영향력을 지님을 확인하였다. 다시말해 전출입 학생의 비율이 적어 환경이 안정적일수록 학부모 만족도는 높게 나타났다. 기초수급대상 학생의 비율을 측정한 변수 경우, 기초수급 학생의 비율이 높을수록 학부모 만족도는 낮아지는 것으로 확인되었다.

구조 요인 변수 중 학교 자율성 변수는 학부모 만족도에 부(-)의 영향을 미침을 나타냈다. 학교 자율성은 국공립학교는 0 값을 부여하고, 사립학교는 1 값을 부여하여 더미변수로 측정한 것임을 토대로 볼 때, 국공립학교 학부모의 만족도가 사립학교 학부모의 만족도 보다 높은 것으로 나타났다. 총 교직원 수로 측정한 조직규모 변수는 통계적으로 유의미한 영향력을 확인하지 못했다.

## 2) 학생 만족도 모형

본 연구에서는 조직성과의 변수로서 학부모 만족도와 함께 학생 만족도를 다차원적인 조직성으로 고려하였다. 학생 만족도에 대한 다중회귀분석 결과는 [ 표 13 ]에 제시되어 있다.

[ 표 13 ] 학생 만족도 모형의 회귀분석 결과

변수명	회귀계수	표준화 회귀계수	표준오차	t 값
내부 관리	0.1618376***	0.1885358	0.0595523	2.72
외부 관리	0.0017544	0.0172673	0.0073772	0.24
관리의 질	0.0000503	0.0091696	0.0004044	0.12
사회경제적 지위	0.0015596	0.122717	0.0011438	1.36
사교육	0.0119577**	0.1579881	0.0059032	2.03
교사 학력	-0.1137012**	-0.164574	0.0498724	-2.28
교사 경력	0.0172223**	0.1790836	0.0066005	2.61
정규직교사 비율	0.001401	0.0717778	0.0015564	0.90
교육비 지출	0.375359***	0.3652878	0.1251947	3.00
교육활동예산 비율	0.0005338	0.0246867	0.0019984	0.27
지역	0.1376238***	0.2178777	0.050586	2.72
환경 안정성	0.0463249	0.0135118	0.238647	0.19
기초수급 비율	0.0103308*	0.1545803	0.0053334	1.94
학교 자율성	-0.1327837	-0.0761018	0.181235	-0.73
조직 규모	0.0037246**	0.2579028	0.0017856	2.09
상수항	-2.644727	.	23.89471	-0.11

Number of obs = 189

R-squared = 0.2670, Adj R-squared = 0.2034

F(15, 173) = 4.2, Prob > F = 0.0000

통계적 유의도 : \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

학교장 관리의 하위 차원중 내부 관리는 학생 만족도에 통계적으로 유의미한 정(+) 방향의 영향력을 미쳤다. 이는 학교장의 내부 관리가 학부모 만족도에 미치는 영향에 대한 분석과 일치하는 것으로 학교장이 내부 관리를 잘할수록 학부모와 학생만족도는 높아지는 것을 나타낸다.

학교장 관리 중 관리의 질은 통계적 유의성을 확인하지 못했다. 학부모 만족도 모형에서는 관리의 질이 높아질수록 학부모 만족도 또한 높아지는 것으로 나타났지만, 학생 만족도 모형에서는 유의미한 결과를 나타내지 않았다. 이는 조직 성과의 하위 차원별로 학교장 관리의 영향력이 달라질 수 있음을 의미한다 하겠다.

특히, 외부 관리는 학부모 만족도 모형에서와 같이 학생 만족도 모형에서도 유의미한 영향력을 확인하지 못했다. 현재까지 분석내용을 보면, 학교장의 학교 외부 요인과의 접촉은 조직 성과에 그다지 영향력을 미치지 못함을 확인할 수 있고, 외부 관리가 조직 성과를 향상시킨다는 Meier & O'Toole의 주장을 지지할 수 없다는 결론을 얻게 된다.

학생·학부모 요인 변수들 중에서는 사교육 요인이 학생 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 다시말해 학생의 일주일 단위 사교육 수행 시간이 많아질수록 학교장과 교사에 대한 학생 만족도가 증가하는 것으로 나타났다.

자원 요인 변수에서는 교사 학력과 교사 경력 그리고 학생 1인당 교육비 지출액에서 통계적으로 유의미한 영향력을 확인하였다. 교사 학력은 높아질수록 학생만족도에 부정적인 영향력을 미쳤으며, 교사 경력과 학생 1인당 교육비 지출액은 높아질수록 긍정적인 영향력을 행사함을 확인하였다. 이를 통해 자원 요인은 대체로 학생 만족도에 긍정적인 영향을 미침을 알 수 있고, 자원 요인이 증가할수록 조직 성과를 제고시킨다는 최근의 연구 흐름을 지지한다 하겠다.

환경 요인 변수들 중에서는 환경 안정성 변수를 제외하고 지역 변수와 기초수급대상 학생 비율 변수에서 통계적으로 유의미한 긍정적 영향력이 나타났다. 지역 변수의 경우, 학부모 만족도 모형에서와 같이 중소도시나 읍면 소재지 학교의 학생보다 특별시나 대도시 소재 학교의 학생 만족도가 더 높은 것으로 나타났다. 이는 상대적으로 대도시 소재 학교가 학부모와 학생 모두의 만족도에 일관되게 긍정적인 영향을 미침을 알 수 있다.

구조 요인에서는 총 교직원 수로 측정한 조직규모 변수가 학생 만족도에 긍정적인 영향력을 나타냈다. 즉, 학생 만족도 모형에서는 교직원 수가 많을수록 학생의 만족도를 증가시키는 것으로 확인되었다. 학부모 만족도 모형에서는 조직규모의 유의미한 영향력을 확인하지 못했고, 학교 자율성의 영향력이 확인되었는데, 학생 만족도 모형에서는 구조요인을 구성하는 2개 변수의 영향력이 서로 다른 것으로 나타났다. 이는 조직 성과의 차원별로 관리의 효과가 달리 나타남을 명확히 보여준다 하겠다.

### 3) 학업 성취도 모형

본 연구에서는 학교조직의 성과 차원으로 학부모 만족도, 학생 만족도 외 학업 성취도를 선정하였다. 학업 성취도의 측정은 학교 관리의 직접적인 영향을 확인코자 수업 이해도를 활용하였다. 앞서 학업 성취도 모형에 이분산성이 존재함을 확인하여, 이에 대한 교정을 위해 GLS 다중회귀분석을 실시하였다. 학교장 관리의 하위 차원인 내부 관리와 외부 관리 및 관리의 질이 수업 이해도로 대변되는 학업 성취도에 미치는 영향은 [ 표 14 ]에 제시되어 있다.

[ 표 14 ] 학업 성취도 모형의 회귀분석 결과

변수명	회귀계수	표준화 회귀계수	표준오차	t 값
내부 관리	0.0813769	0.0930776	0.0494818	1.64
외부 관리	0.0094109*	0.0909424	0.0053906	1.75
관리의 질	0.0002956	0.0529032	0.0003495	0.85
사회경제적 지위	0.0035748***	0.2761705	0.0012085	2.96
사교육	0.0118849*	0.1541714	0.0067923	1.75
교사 학력	-0.0169144	-0.0240371	0.0484794	-0.35
교사 경력	0.0102094*	0.1042309	0.0056215	1.82

정규직교사 비율	0.0021092	0.1060951	0.0017834	1.18
교육비 지출	-0.1032564	-0.0986586	0.0922417	-1.12
교육활동예산 비율	0.0073518***	0.3338184	0.0023878	3.08
지역	0.1237572***	0.1923619	0.0373456	3.31
환경 안정성	0.309737	0.0886997	0.2219081	1.40
기초수급 비율	-0.0033325	-0.0489582	0.0084628	-0.39
학교 자율성	0.2933226	0.1650537	0.1837911	1.60
조직 규모	-0.0013172	-0.0895498	0.0011526	-1.14
상수항	-27.2066	.	22.20252	-1.23

Number of obs = 189

R-squared = 0.5119, Adj R-squared = 0.4696

F(15, 173) = 9.85, Prob > F = 0.0000

통계적 유의도 : \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

학업 성취도 모형에서는 학교장의 학교 관리의 하위 차원 중 외부 관리가 긍정적인 영향을 미쳤다. 이는 다른 모형에서는 확인하지 못한 것으로 학교장이 학부모나 지역사회 등 외부요인과 접촉을 많이 할수록 학업 성취도가 향상된다는 Meier & O'Toole의 연구결과를 지지한다 하겠다.

학업 성취도 모형에서는 학부모와 학생 만족도 모형에서 일관되게 유의미한 영향력을 행사했던 내부 관리의 효과가 확인되지 않았다. 이는, 앞서 확인하였듯이 학교장 관리의 영향력은 조직 성과의 차원별로 상이하게 발생한다고 볼 수 있다.

또한 관리의 질 변수의 영향력도 확인되지 않았다. 관리의 질은 학부모 만족도 모형에서만 유의미한 긍정적 영향력을 행사함을 확인한 바 있다.

통제변수중 학업 성취도에 가장 강력한 영향력을 미치는 변수는 학교 전체예산 중 교육활동 예산의 비율로 나타났다. 교육활동 예산 비율 변수의 표준화 회귀계수

는 0.334를 보였다. 이는 자원 요인이 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미친다는 최근 연구 결과를 지지한다 하겠다.

학교 전체 예산 중 교육활동 예산이 차지하는 비율 변수 못지 않은 영향력을 지닌 변수는 단연 부모의 사회경제적 지위 변수였다. 표준화 회귀계수는 0.276을 나타냈다. 부모의 사회경제적 지위 변수와 함께 학생·학부모 요인으로 구성된 사교육 요인 또한 학업 성취도에 긍정적인 영향력을 행사하였다. 이는 학생의 학업성취도에는 부모의 사회경제적 지위와 사교육 요인이 강력하고도 긍정적인 영향력을 행사한다는 그간의 연구 결과를 지지한다 하겠다.

자원 요인은 앞서 살펴본 학교 전체 예산중 교육활동 예산이 차지하는 비율과 교사 경력 변수가 학생의 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미쳤다. 자원 요인은 학부모 만족도, 학생 만족도, 학업 성취도 모든 모형에서 어느 정도 긍정적인 영향을 미침이 확인되어, 최근 연구 결과를 지지한다 하겠다.

환경 요인은 지역 변수만 학업 성취도에 긍정적인 영향을 행사했는데, 중소도시나 읍면 보다는 특별시나 대도시 학교에 소속된 학생의 학업 성취도가 상대적으로 높음을 알 수 있다.

### 3. 가설검정과 해석

#### 1) 학교장 관리가 학부모 만족도에 미치는 영향

본 연구는 학교장 관리 요인의 각 하위 차원별로 다차원적인 학교조직의 성과에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 특히 Meier & O'Toole 모형이 한국적 맥락에서 어떠한 결과를 보일 것인가를 중점 분석코자 하였다. 이에, Meier & O'Toole 모형에서 학교 교육조직의 관리 요인으로 고려했던 학교 관리자의 내부 관리(internal management)와 외부 관리(external management), 그리고 관리의 질(managerial quality)을 관리의 하위 차원으로 선정하여 분석하였다.

우선 학교장 관리 요인의 학부모 만족도에 미치는 영향을 보면, 학교장의 내부



관리 수준이 높아질수록 학부모 만족도에 미치는 영향이 커지는 것으로 나타나 [ 가설 1-1 ]이 지지되었고 Meier & O'Toole의 선행연구 결과(2003; 2009)와 일치하였다.

또한 학교장 관리의 질이 높아질수록 학부모 만족도에 긍정적인 영향을 미침을 확인하여 [ 가설 1-3 ]이 지지되었고, Meier & O'Toole의 선행연구 결과(2002; 2003; 2008)와 일치함을 확인하였다. 원래 모형과 본 연구의 관리 질은 서로 다른 방법으로 측정되었다. 즉, Meier & O'Toole은 관리의 질을 최고 관리자의 급여로 측정하였으나, 본 연구에서는 한국 교장의 급여는 통상 근무연한에 의해 결정되는 한국적 맥락을 고려하여 회귀분석을 통해 추정된 승진시기와 실제 승진시기의 잔차(residual)를 통해 측정하였다. 국가적 맥락의 차이로 측정방법이 달라진 것이었으나, 동일하게 관리 질의 조직 성과에 대한 긍정적 영향을 확인하였다는 점에서 의미가 있다 하겠다.

그러나 학교장의 학부모나 지역사회와의 협력 시간으로 측정한 외부 관리의 수준은 학부모 만족도에 유의미한 영향력을 미치지 못해 [ 가설 1-2 ]를 기각하였고, 이는 Meier & O'Toole의 선행연구(2003; 2011)와는 차이를 보였다.

이상의 분석 결과는 학교장 관리 노력의 양과 질이 학교 조직 성과에 중요한 차이를 만든다는 Meier & O'Toole 모형의 주명제(main proposition)가 한국적 맥락에서도 유효함을 보여준다(전영한·송미연, 2017). 그러나 관리 요인의 세부 차원에서 유의미한 차이가 존재하는데, 학교장의 내부 관리 수준이 높고, 관리의 질이 높아질수록 학부모 만족도는 긍정적인 영향을 받지만, 학교장의 외부 관리 수준이 높아져도 학부모 만족도에는 별다른 영향이 없다는 것이다.

이와 같이 학부모 만족도 모형에서 Meier & O'Toole 모형의 내부 관리와 관리 질은 유의미한 긍정적 영향력을 보임에 반해, 외부 관리는 유의미하지 않게 나타난 이유는 한국 초등학교를 분석 대상으로 함으로써 한국적 맥락이 반영된 결과이기 때문으로 해석할 수 있다.

구체적으로 한국은 Meier & O'Toole이 연구 대상으로 한 미국과는 환경·제도적으로 큰 차이가 존재하는데, 중앙정부에 집중된 학교운영 권한으로 인해 상대적으로 학교장의 관리 재량(discretion)의 여지가 적다 하겠다(전영한·송미연, 2017). 이

러한 학교장 재량의 상대적 부재는 학교 고객인 학부모의 의견이나 요구를 받아들이는 여지를 축소하고 있어, 외부 관리의 학부모 만족도에 대한 효과가 나타나지 않는 것으로 해석될 수 있다.

또한, Meier & O'Toole 모형을 한국적 맥락에서 검증한 강혜진(2012) 연구에서 제시한 바와 같이, 한국에서는 학부모나 지역사회와 협력을 몇 번 또는 얼마만큼 하느냐라는 빈도와 양 보다는 질적인 접촉이 훨씬 중요할 수 있음을 시사한다 하겠다. 그 이유는 역시나 학교장의 재량이 부족하다는 국가적 맥락 때문으로 외부 행위자들을 보다 더 많이 접촉한다고 해도, 그들의 요구와 필요 또는 의견을 학교 정책에 받아들일 수 있는 여지가 적기 때문이다.

외부 관리에 대한 질적 접근과 더불어, 한국적 맥락에서는 학교장이 외부 관리의 일환으로 주로 누구를 접촉하느냐도 학부모 만족도에 중요한 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 강혜진(2012)은 학교장이 교원 단체와 접촉을 자주할수록 학부모 만족도를 높인다는 결과를 제시하였는데, 이는 미국 등 서방국가에 비해 상대적으로 강력한 교원 조합을 형성하고 있는 한국에서는 교원 단체와 사이가 좋지 못한 교장은 교사들과 원만한 관계를 이루지 못하고, 이는 다시 학부모에게 부정적인 영향을 미치기 때문이라고 하였다.

한국적 맥락에서 Meier & O'Toole 모형을 검증한 전영한·송미연(2017)은 한국 중학교를 대상으로 학교장의 내부 관리, 외부 관리, 관리 질이 학생의 학업 성취도, 학부모 만족도, 학교 폭력에 미치는 영향을 분석하였다. 이들의 연구 결과, 학부모 만족도를 학교조직의 성과로 선정한 모형에서 내부 관리의 유의미한 긍정적 영향을 확인하였으나, 외부 관리와 관리 질의 유의미한 영향은 확인하지 못하였다. 이들의 연구결과와 본 연구결과를 비교해 보면, 학부모 만족도에 내부 관리가 유의미한 영향력을 미친다는 것과 외부 관리는 유의미한 영향력을 미치지 못한다는 측면은 일치하지만, 관리 질의 영향력에 대해서는 상반된 결과를 보였다. 이는 초등학교와 중학교라는 학교 대상에 따른 환경·제도의 차이와 학생의 인지·정서적 발달 수준에 따른 차이에 의한 것으로 해석할 수 있다.

## 2) 학교장 관리가 학생 만족도에 미치는 영향

본 연구는 학교장의 내부 관리, 외부 관리, 관리 질이 학교 조직 성과의 또 다른 차원인 학생 만족도에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과를 보면, 학교장의 내부 관리의 수준이 높을수록 학생 만족도에 긍정적인 영향이 나타나 [ 가설 2-1 ]이 지지되었고 Meier & O'Toole의 선행연구 결과(2003; 2009)와 일치하였다.

그러나 학교장의 외부관리와 관리 질의 학생 만족도에 대한 영향은 확인되지 않아 [ 가설 2-2 ]와 [ 가설 2-3 ]은 기각되었으며, Meier & O'Toole의 선행연구 결과(2002; 2003; 2008; 2011)를 지지하지 못하는 결과가 나타났다. 다만, 외부 관리와 관리 질의 학생 만족도에 대한 영향은 모두 정(+)의 방향성을 보이고 있음은 주목할 만하다 하겠다.

Meier & O'Toole 모형을 한국 중학교를 대상으로 검증한 강혜진(2012) 연구에서도 외부 관리와 관리의 질이 학생 만족도에 미치는 영향을 확인하지 못한 것과 동일한 결과를 보이고 있다.

학교장의 내부 관리가 학생 만족도에 긍정적인 영향력을 보인 이유는 내부 관리의 수준이 높을수록 교사의 학교와 학교장에 대한 만족도를 높이고, 이는 다시 학생에 대한 긍정적 선순환을 이루기 때문으로 해석할 수 있다.

Meier & O'Toole(2002)은 학생 출석률과 중퇴율을 'bottom end indicator'로 활용한 연구를 수행하였는데, 본 연구에서 성과 요인으로 선정한 학생 만족도 측정 방법과는 차이를 보이고 있다. 이러한 측면이 본 연구에서 수행한 관리 질의 학생 만족도에 대한 효과를 불분명하게 하였다는 해석이 가능하다.

외부 관리 경우, 양적인 접촉보다는 질적인 접촉이 한국적 맥락에서는 보다 더 중요할 수 있음을 시사한다 하겠으며, 앞서 학부모 만족도에 유의미한 영향력이 보이지 않았던 것을 고려해 볼 때, 학부모의 영향을 받을 수 밖에 없는 학생 입장에서 서로 별다른 유의미성이 발생하지 않았을 것이라 해석할 수 있다.

본 연구에서 수행한 학교장 관리 요인의 학생 만족도에 미치는 영향에 대한 분석은 동일한 수준의 관리 요인일지라도 조직 성과를 달리 설정함에 따라 그 영향력이

확연히 달라질 수 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있고, 결국 조직 성과를 어떻게 정의하고 그 기준을 무엇으로 할지의 중요성을 부각하고 있다.

### 3) 학교장 관리가 학생의 학업 성취도에 미치는 영향

본 연구는 학교 조직 성과로 학업 성취도를 사용하여 학교장 관리의 영향력을 분석하였다. 분석에 따르면, 학교장 외부 관리의 수준이 높을수록 학업 성취도에 유의미한 긍정적 영향력을 나타내고 있어 [ 가설 3-2 ]가 채택되었고, Meier & O'Toole의 선행연구(2003, 2011)를 지지하는 결과를 보였다.

그러나, 내부 관리와 관리 질의 학업 성취도에 대한 유의미한 영향력이 나타나지 않아, [ 가설 3-1 ]과 [ 가설 3-3 ]이 기각되었고, Meier & O'Toole의 선행연구(2002; 2003; 2008; 2009)와 차이를 보였다. 그렇지만 내부 관리와 관리의 질 모두 학업 성취도에 정(+)의 방향성을 보이고 있다는 점은 주목할 만하다.

Meier & O'Toole 모형을 한국 중학교를 대상으로 검증한 전영한·송미연(2017)은 외부 관리와 관리 질이 학업 성취도에 유의미한 긍정적 영향력을 미쳤지만, 내부 관리는 유의미한 영향력이 없었음을 보고하였는데, 이를 본 연구와 비교해 보면 외부 관리의 유의미한 영향력과 내부 관리의 영향력 미확인 부분은 서로 일치하지만, 관리 질의 영향력은 배치되었다.

역시 한국 중학교를 대상으로 Meier & O'Toole 모형을 검증한 강혜진(2012) 연구 결과는 외부 관리의 학업 성취도에 대한 긍정적 영향은 확인한 반면, 관리 질의 영향은 확인되지 않았다는 측면에서 본 연구의 결과와 일치하였다.

외부 관리가 학업 성취도에 긍정적인 영향을 끼친 이유는, 비록 한국적 특수성에 의해 다소 설명에 제약이 있을 수 있으나, Meier & O'Toole(2011)의 설명에서 확인할 수 있다. 즉 학교장인 관리자가 환경에 지속적인 관심을 가짐으로써 조직 외부에서 가해지는 충격을 완충하고, 소속 구성원인 교사들에게 재량을 허용하여 효과적인 재원활용이 가능해지고, 학교장이 외부 관리에 집중할수록 분권화가 촉진되며, 외부 관리 활동을 통해 다른 학교 조직의 혁신 프로그램이나 정책에 노출되어 모방

할 기회와 함께 조직 내부의 혁신을 도모할 수 있을 뿐만 아니라, 외부 관리를 통해 조직 외부 이익집단과 교류할 수 있어 조직 자율성이 오히려 더 많이 확보되었기 때문으로 해석할 수 있다.

본 연구에서 학교장의 내부 관리와 관리 질이 학업 성취도에 유의미한 영향력을 보이지 않은 이유는 Meier & O'Toole 연구 경우 미국 학교구(school district)가 분석 대상임에 반해 본 연구는 학교 단위로 분석수준이 작아졌다는 점에서 관리자의 재량의 여지가 그만큼 줄어든 것으로 볼 수 있고, 더욱이 한국은 학교장이 학생들의 성적에 영향을 미칠 수 있는 관리적 재량의 정도가 매우 낮은 것이 현실이기 때문으로 해석할 수 있다(박진영·설진배, 2011). 또한 학업 성취도 차이는 학교 효과가 아닌 학생 효과에 의한 것이라는 주장과 학력 향상은 학교 효과에 의한 것이라는 상반된 주장 모두 나름의 설득력을 가지게 된 것으로 해석할 수 있다(박진영·설진배, 2011). 학교 조직의 차이, 다시 말해 고등학교나 중학교를 분석대상으로 하였느냐, 초등학교를 분석 대상으로 하였느냐에 따라 결과에 차이가 있다는 해석도 가능하다.

외부 관리의 유의미한 영향력은 확인된 반면, 내부 관리의 영향력이 나타나지 않은 이유는 외부 관리와 내부 관리의 상호 상쇄관계(trade-off) 때문으로도 볼 수 있다(Hicklin et al., 2007). 다시 말해 학교 관리자는 한정된 시간과 노력을 외부 관리뿐만 아니라 내부 관리에도 투입해야 하는데, 만약 한쪽에만 집중한다면 나머지 하나의 요인에 대한 노력과 시간은 상대적으로 부족할 수 밖에 없어, 하나의 요인에 긍정적인 효과가 나타나면 나머지 하나의 요인에는 부정적인 효과가 나타날 수 밖에 없기 때문인 것으로 볼 수 있다.

#### 4) 다차원적인 조직 성과에 대한 영향

본 연구는 Meier & O'Toole 모형에서 제시한 관리 요인의 하위 차원인 내부 관리(internal management)와 외부 관리(external management) 그리고 관리의 질(managerial quality)의 조직 성과에 대한 영향력을 한국 초등학교를 대상으로 한국적 맥락에서 검증하였다. 이를 위해 학부모 만족도와 학생 만족도 그리고 학업 성취도를 조직 성과로 선정하여 다차원적인 성과를 고려하였다.

본 연구의 결과, 학부모 만족도를 조직 성과로 고려한 경우 학교장의 내부 관리와 관리 질이 유의미한 긍정적 영향력을 나타냈으며, 학생 만족도를 조직 성과로 분석하였을 때는 내부 관리에서, 학업 성취도를 조직 성과로 선정하였을 때에는 외부 관리의 유의미한 긍정적 영향력을 확인하였다.

이는 학교장이 학교 관리를 위해 얼마나 많은 시간과 노력을 기울이는가에 따라 학교 조직의 성과가 달라진다는 Meier & O'Toole 모형의 주요한 명제가 한국적 맥락에서도 유효함을 보여주는 결과라 하겠다(전영한·송미연, 2017). 그러나 관리 요인의 차원별로 그리고 성과의 차원별로 세부적인 차이가 존재하고 있어, Meier & O'Toole의 연구 결과를 압도적으로 지지하지는 않았다.

이러한 연구 결과의 차이는 국가적 맥락의 차이에서 비롯되는 것이라 해석할 수 있다. 한국 중학교 학교조직을 대상으로 Meier & O'Toole 모형을 검증한 전영한·송미연(2017)은 국가적 맥락의 차이로 인해 관리의 성과에 대한 영향이 차별적으로 발생한다고 해석하였다. 구체적으로 정부 환경의 차이를 지적하였다. 한국 학교 조직은 정부의 높은 수준의 규제에 의해 고도로 통합되고 중앙집권적인 환경에 처해 있다고 하면서, 이러한 특징이 학교장의 학교내 권위를 약화시키고 특히 관리의 선결조건에 해당하는 재량(discretion)의 축소로 이어졌다고 지적하였다. 또한 학교장과 교사의 관계에서 한국적 맥락의 특수성을 제기하였는데, 미국과 유럽에 비해 한국 교사들은 급여나 복지 등에 있어 안정적이고 선호되는 직업으로 분류되어 있고, 전문성도 고도화되어 마치 병원이나 대학에 근무하는 전문직의 성격을 띠고 있어, 이러한 전문성이 학교장의 권위를 제한하는 효과를 낳고 있다고 하였다. 이러한 교사의 전문성 이외에 영미권에 비해 상대적으로 강력한 교사 노동자 조합의 존재로 인해 그나마 남아있는 학교장의 재량마저 더욱 축소되어, 한국의 학교장에게는 교사를 관리할 충분한 권한이 남아있지 않다고 하면서, 이러한 국가적 맥락의 차이가 관리와 성과의 선형관계에 영향을 미쳤을 것으로 해석하였다. 이는 ‘국가적 정치제도나 기타 환경적 차이로 인해 조직 성과에 대한 조직 관리의 효과가 영향을 받는다’는 Meier & O'Toole(2015)의 주장과 그 궤를 같이 한다 하겠다.

또한, 전영한·송미연(2017)은 Meier & O'Toole 모형과는 상이한 외부 관리와 내부 관리, 관리의 질 측정방법으로 인해 관리의 성과에 대한 영향력이 감소했을 수

도 있고, 연구에서 분석 대상으로 선정한 관리자의 수준이 달라서 세부적인 분석 결과에서 다소 차이를 보인 것일 수도 있다고 하였다. 다시 말해 Meier & O'Toole은 미국 학교구(school district)의 관리자(superintendent)를 대상으로 하였지만, 자신들의 연구는 학교(school)의 학교장(principal)을 대상으로 하였기 때문에, 관리의 성과에 대한 영향이 압도적이지 않았다는 것이다.

이러한 전영한·송미연(2017)의 해석은 한국 초등학교 조직의 학교장을 관리자로 분석한 본 연구에서도 동일하게 적용된다 하겠다. 한국적 맥락의 특수성은 한국 중학교에서나 초등학교에서나 두드러진 차이 없이 보편적으로 영향을 끼친다고 해석할 수 있다. 또한 본 연구에서도 관리 요인 측정에 있어 Meier & O'Toole과는 방법론적 차이를 보이고 있다. 예를 들면, 관리의 질은 Meier & O'Toole이 선정한 관리자의 급여가 아닌, 학교장으로의 추정된 승진시기와 실제 승진시기의 잔차(residual)로 측정하였다. 이는 본질적으로 관리의 질을 대변한다 하겠지만, 방법론적 차이는 분명히 존재한다. 그러나 이는 미국과는 달리 한국에서 학교장의 급여는 대부분 근무연한에 의해 결정되어 관리의 질을 반영하지 못한다는 국가적 맥락의 차이에 기인함은 분명하다. 본 연구의 분석 대상도 미국 학교구 관리자가 아닌 학교의 관리자라는 점에서 원래 Meier & O'Toole 모형과 차이를 보이고 있으며, 이러한 점이 관리의 성과에 대한 영향력을 상대적으로 감소시킨 것이라 해석할 수 있다.

무엇보다 본 연구의 분석 대상이 초등학교 조직이었다는 점에서 중·고등 교육기관을 대상으로 한 선행연구에 비해, 관리의 성과에 대한 일반적인 영향력이 약하게 나타났을 수 있다. 초등교육은 ‘학문적 기준’이 아닌 ‘교육적 기준’을 따르는 교육의 원형적인 모습이 남아있어, 통합적 교수학습과정과 이에 따른 학생들의 인지적·정서적 성장과 발달이 매우 복잡하다는 특징을 지니고 있다(엄태동, 2003). 이로 인해 한국 중·고등 교육기관을 대상으로 한 선행연구에 비해 외부 관리의 성과에 대한 영향력이 약하게 나타났다고 해석할 수 있다.

본 연구는 한국적 맥락에서 Meier & O'Toole 모형의 검증이라는 주된 분석 내용에 더불어, 조직성과를 다차원적으로 선정할 경우 각 차원별로 차별적인 영향력이 나타날 수 있음을 확인하였다. 학교를 향한 사회의 다양한 바람과 시선 그리고 실

질적 영향력을 행사하는 다양한 이익·통제 집단의 존재로 인해, 학교는 조직의 목표를 단순히 학력 증진으로만 설정할 수는 없는 실정이다. 다시 말해 학교 조직은 다양한 가치를 중시하면서 학교조직의 성과를 향상시켜야 하는 위치에 놓여 있다. 따라서 조직이 추구하는 여러 가치 중에서 어떠한 가치를 추구하느냐가 조직 성과에 차이를 만들 수 있음(Campbell, 1977)을 인식하고, 조직성과 선정에 있어 냉철하고도 균형 잡힌 시각과 함께 조직 성과 성취를 위해 그에 맞는 노력이 필요할 것으로 보인다.

## 5) 학교 조직 특성 변수들이 학교 성과에 미치는 영향

본 연구에서는 학교 조직의 성과에 영향을 미칠 수 있는 다양한 조직특성 변수들을 분석에 활용하였다.

학생·학부모 요인을 살펴보면, 부모의 사회경제적 지위가 높을수록 학생의 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미침을 확인하였다. 이는 Coleman et al.(1966) 등 많은 국내외 선행연구들의 압도적인 지지와 그 맥락을 같이 한다. 또한, 부모의 사회경제적 지위는 학부모 만족도에도 긍정적인 영향을 끼쳤다. 다시말해 부모의 사회경제적 지위가 높아질수록 학부모의 학교에 대한 만족 또한 높아진다는 것이다. 이는 학부모의 교육수준이 높을수록 더 높은 학부모 만족도를 보인다는 선행연구(이명수, 2009)를 지지하는 결과라 하겠다. 그러나 부모의 사회경제적 지위는 학생 만족도에는 유의미한 영향력이 없는 것으로 나타났다. 이는 교육 수준이 높은 학부모 경우, 학생에 대한 기대 수준은 높은 반면 실제 학생의 성취수준은 이에 미치지 못하게 됨에 따라, 학생이 학교에서 느끼는 만족도 보다 가정내에서 학부모로부터 느끼는 학교에 대한 간접적 불만족 정도가 오히려 커지게 되고, 이러한 요인이 학생 만족도에 영향을 미쳐 유의미하지 않게 나타난 것이라는 설명이 가능하다. 그러나 본 연구의 분석만으로는 명확한 결론을 내리기 힘들어, 이에 대한 다양한 후속연구가 정확한 해석을 제시할 것으로 보인다.

학생·학부모 요인중 사교육 요인은 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미침을 확인하였다. 이 또한 국내외 연구의 일반적인 지지와 그 맥락을 같이한다 하겠다. 또한



사교육 요인은 학생 만족도에 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 다시말해 사교육 시간이 늘어날수록 학생의 만족도가 높아진다는 것을 의미한다. 이와 관련 사교육이 학부모와 학생 만족도에 부정적인 영향을 미친다는 여러 선행 연구가 존재(김현진, 2007)하고 있어, 본 연구만으로는 명확한 해석을 내리기 쉽지 않다. 이 또한 후속 연구를 통해 규명해야 할 부분으로 보인다.

자원 요인을 살펴보면, 먼저 학부모 만족도를 조직성으로 선정한 모형에서는 학교의 학생 1인당 교육비 지출액과 학교예산중 교육활동예산이 차지하는 비율이 유의미한 결과를 나타냈다. 특히 학교의 학생 1인당 교육비 지출액(표준화 회귀계수 0.727,  $p < 0.01$ )은 학부모 만족도에 가장 큰 영향력을 행사하고 있는데, 학교의 1인당 교육비 지출액이 증가할수록 학부모 만족도 또한 증가하는 것으로 확인되었다. 학교 전체 예산중 교육활동 예산의 비율은 학부모 만족도에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 교육활동 예산의 비율이 높을수록 학부모 입장에서 학생 교육을 위해 준비해야 하는 사안들이 보다 더 많아져 학부모 만족도에는 부(-)의 영향을 끼칠 수 있다고 해석할 수 있지만, 서로 결론을 달리하는 여러 선행연구(이현숙, 2011)들이 있어 명확한 결론을 내리기는 쉽지 않다.

학생 만족도를 조직 성과로 선정한 모형에서는 자원 요인 중 교사 학력(년)과 교사 경력(년) 그리고 학교의 학생 1인당 교육비 지출액이 유의미한 결과를 나타냈다. 교사 경력이 오래될수록, 학생 1인당 교육비 지출액이 많을수록 학생 만족도에 긍정적인 영향력을 행사하는 것이 확인되었다. 그러나 교사 학력은 학생 만족도에 부(-)의 영향력을 보이는 것으로 나타났다. 다시 말해 교사 학력이 고학력일수록 학생 만족도는 저하됨이 확인되었다. 이는, 교사의 학력이 높을수록 수업 준비 등에 있어 치밀하기 보다는 안주하는 성향이 나타나, 이를 직접 접하는 학생 입장에서 교사의 열의 등에 대한 만족도가 떨어질 수 있기 때문으로 해석할 수 있다.

학업 성취도를 조직 성과로 선정한 모형에서는 자원 요인 중 교사 경력(년)과 학교 전체 예산중 교육활동 예산이 차지하는 비율이 유의미한 긍정적인 영향을 나타냈다. 일반적으로 선행연구는 본 연구의 분석 결과와 같이, 교육활동 예산의 비율이 높아질수록, 교사 경력이 오래될수록 학업 성취도가 향상됨을 지지하고 있다.

환경 요인이 조직 성과에 미치는 영향을 살펴보면, 우선 학부모 만족도 모형에서는 학교 소재지, 전출입 학생의 비율로 측정한 환경 안정성, 기초수급 대상 학생의 비율로 구성된 모든 환경요인에서 유의미한 영향을 나타냈다. 학교가 읍면이나 소도시 보다 대도시 또는 특별시에 소재할 경우 학부모 만족도는 높은 것으로 나타났으며, 학교내 전출입 학생의 비율이 낮을수록 학부모 만족도 또한 높아지는 것으로 나타났다. 한편, 기초수급 대상 학생의 비율이 높아질수록 학부모 만족도 수준은 낮아지는 것으로 확인되었다.

학생 만족도 모형에서는 환경 안정성을 제외한 학교 소재지와 기초수급 대상 학생의 비율에서 유의미한 결과를 보였다. 학교 소재지는 학부모 만족도에서와 같이 대도시나 특별시에 위치할 경우 학생 만족도가 높아짐을 보였다. 기초수급 대상 학생의 비율은 학부모 만족도에 미치는 영향과는 반대의 결과를 나타냈다. 기초수급 대상 학생의 비율이 높아질수록 학생 만족도 또한 높아지는 결과를 보였다.

학업 성취도 모형에서는 환경 요인 중 학교 소재지만 유의미한 영향력을 나타냈다. 학교가 읍면이나 중소도시 보다는 대도시나 특별시에 소재할 경우, 학업 성취도는 높아짐을 나타냈다.

구조 요인은 학교 조직의 성과로 선정한 각 차원별로 각기 다른 결과를 나타냈다. 학부모 만족도 모형에서는 국공립인지 사립인지로 측정한 학교 자율성 요인은 유의미한 결과를 보였으나, 총 교직원수로 측정한 조직 규모는 영향력을 확인하지 못했다. 국공립 학교에 학생을 보내는 학부모의 만족도가 사립학교 학부모 만족도 보다 높은 것으로 나타났다. 이에 대한 조심스러운 해석은 학교를 선택하는 학부모의 기대와 실제 학생 또는 학교의 모습 사이의 격차 때문인 것으로 볼 수 있다. 학생 만족도 모형에서는 조직 규모만 유의미한 긍정적 영향력을 나타냈다. 이는 아마도 학생 입장에서는 접촉하는 교사의 수가 많을수록 안정감을 느끼거나, 보다 더 많은 도움을 받을 여지가 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 학업 성취도 모형에서는 학교 자율성이나 조직 규모 모두 유의미한 영향력을 보이지 않았다. 이에 대해 초등학교의 학업 성취도는 부모의 사회경제적 지위와 사교육 요인 등 학생·학부

모 요인의 영향력이 압도적이어서 학교 구조 요인은 유의미한 영향력을 발휘하지 못하는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 학교 자율성과 조직 규모의 학업 성취도와 관계에 대한 선행 연구의 결과는 일관되기 보다는 서로 배치되고 있어, 이에 대한 명확한 해석에 제한이 있는 것이 사실이다.

## 제 5 장 결 론

### 제 1 절 연구결과의 요약

‘management matters’로 대변되는 ‘관리의 중요성’은 신공공관리(new public management)에 의한 정부개혁 움직임의 확대와 더불어 공공부문에서 조직 성과에 영향을 미치는 주요한 요인으로 각인되어 왔고, 최근 10년간 이와 관련한 경험적 지식 또한 급격히 증가해 왔다. 이러한 관리와 성과의 관계에 대한 경험적 연구 확대에 직접적으로 기여한 학자는 단연 Meier & O’Toole이라 하겠다. Meier & O’Toole의 미국 텍사스 학교구(school district)를 대상으로 한 학교 조직 관리와 학교 성과의 관계에 대한 고찰은 관리의 중요성을 경험적으로 입증하였다는데 있어 큰 의미를 가진다.

그러나 국가적 맥락의 차이로 인해 이러한 관리와 성과의 선형관계가 미국 이외의 국가, 특히 한국에서도 유효할지에 대한 검증 필요성은 여전하였고, 국가적 특성에 부합하도록 관리와 성과의 각 차원을 어떻게 측정할 것인가라는 방법론적 고민도 여전한 실정이었다.

이에 본 연구에서는 Meier & O’Toole 모형을 한국적 맥락에서 검증하기 위해 한국 초등학교를 연구 대상으로 선정하고, 관리 요인을 내부 관리와 외부 관리, 관리의 질로 구성하였으며, 조직 성과를 학부모 만족도, 학생 만족도, 학업 성취도로 구성하여, 관리와 성과의 선형관계 여부와 정도를 검증코자 하였다.

다중회귀분석 결과, 학교장 관리 요인 중 내부 관리의 수준이 높을수록 학부모 만족도와 학생 만족도를 향상시키지만, 학업 성취도에는 유의미한 영향력이 없는 것으로 나타났다. 외부 관리는 학업 성취도에 유의미한 긍정적 영향력을 끼쳤지만, 나머지 학부모 만족도와 학생 만족도에 대해서는 영향력을 나타내지 못했다. 관리의 질은 학부모 만족도에는 유의미한 긍정적 영향력을 보였지만, 나머지 학생 만족도와 학업 성취도에는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 기본

적으로 Meier & O'Toole의 관리와 성과의 선행 관계를 지지하고, 관리에 투입하는 시간과 노력의 정도가 성과 향상에 중요한 요인임을 입증하고 있다.

그러나 관리와 성과의 세부 차원별로 나타난 영향력의 정도나 유의미성을 보면, 원래 Meier & O'Toole의 선행 연구를 압도적으로 지지하지 않았다. 이러한 결과는 미국과 한국의 국가적 환경·제도·정치적 차이에 기인하는 것으로 해석된다. 한국은 미국에 비해 고도로 통합되고 중앙집권적인 정치·제도 환경에 직면하고 있고, 한국 교사는 상대적으로 높은 전문성과 직업적 안정성을 지니고 있어, 한국의 학교 관리자는 학교 관리에 대한 재량이 상대적으로 적다. 이로 인해 한국 초등학교를 대상으로 한 본 연구에서는 Meier & O'Toole 연구 결과 만큼의 관리의 성과에 대한 압도적 영향력이 나타나지 않았을 가능성이 있다. 또한 미국 학교구(school district)와 한국 학교(school)라는 분석 대상의 차이와 한국적 특수성으로 인한 세부 지표에서 측정의 차이가 연구 결과의 간극을 만들었을 수 있다는 해석도 가능하다. 본 연구가 초등학교를 분석 대상으로 하였기 때문에 선행 연구결과와 차이를 보일 수도 있다. 이는 초등교육의 복잡성과 특수성으로 인해 중·고등 교육에 비해 상대적으로 더 많은 관리노력이 필요하기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

본 연구에서는 조직 성과에 영향을 줄 수 있는 조직특성 변수들을 통제변수로서 분석 모형에 포함하였다. 분석 결과 조직 성과를 무엇으로 선정하느냐에 따라 조직 특성 변수들의 서로 다른 영향력이 나타났다.

학생·학부모 요인에서는 사회경제적 지위가 학부모 만족도와 학업 성취도에 긍정적인 영향을 미쳤으나, 학생 만족도에는 유의미한 영향력을 미치지 못했다. 사교육 요인은 학생 만족도와 학업 성취도에 긍정적 영향력을 행사했지만, 학부모 만족에서는 유의미한 영향력을 나타내지 못했다.

자원 요인에서는 학부모 만족도를 조직 성과로 선정하였을 때 학교 전체 예산중 교육활동 예산 비율과 학생 1인당 교육비 지출액이 유의미한 긍정적 영향력을 나타냈고, 학생 만족도를 조직 성과로 보았을 때 교사 학력, 교사 경력, 학생 1인당 교육비 지출액, 교육활동 예산 비율에서 유의미한 영향력을 확인했다. 이중 교사 학력은 부(-)의 영향력을 나타냈다. 학업 성취도 모형에서는 교사 경력과 교육활동 예산

비율에서 유의미한 긍정적 영향력을 나타냈다.

환경 요인에서는 학부모 만족도 모형에서 학교 소재지, 환경 안정성, 기초수급 대상 학생 비율 모두 유의미한 영향력을 나타냈으며, 학생 만족도 모형에서 학교 소재지와 기초수급 대상 학생 비율이, 학업 성취도 모형에서는 학교 소재지만 유의미한 영향력을 나타냈다. 특히 학교 소재지는 조직 성과로 고려한 모든 차원에서 유의미한 영향력을 나타냈고, 읍면이나 중소도시 보다 대도시나 특별시 소재 학교의 학부모 만족도, 학생 만족도, 학업 성취도가 더 높은 것으로 나타났다.

구조 요인에서는 학부모 만족도 모형에서 학교 자율성이, 학생 만족도 모형에서 조직 규모가 유의미하게 나타났으나, 학업 성취도 모형에서는 구조 요인 모두 유의미한 영향력을 보여주지 못했다.

이를 통해, 학교 조직에서 조직 성과를 어떻게 또는 무엇으로 선정하느냐에 따라 차별적인 영향력이 존재함이 확인되었다.

## 제 2 절 연구의 시사점 및 정책적 함의

본 연구는 한국 초등학교 조직 242개, 학생 7,312명을 대상으로 학교장의 관리 요인이 조직 성과에 미치는 영향을 분석하기 위해, 관리 요인으로 Meier & O'Toole이 제시한 내부 관리, 외부 관리, 관리의 질을 고려하였고, 조직 성과로는 학부모 만족도와 학생 만족도 그리고 학업 성취도를 선정하였다. 학교장의 관리 요인은 각 조사 자료를 학교 수준으로 집계하여 활용하였고, 선행 연구에서 제시된 다양한 조직특성 변수들을 포함하였다.

이러한 측면에서 본 연구는 Meier & O'Toole 모형을 한국적 맥락에서 검증하여 미국과 상이한 국가에서 관리의 성과에 대한 영향력을 확인함으로써, 경험적 증거의 공백을 메우고 있다는 점에서 의의가 있다. 또한 그동안 중학교 이상의 학교 조직을 분석 대상으로 하였던 기존 연구와는 달리 초등학교 조직을 분석 대상으로 함으로써 관리 요인의 효과를 보다 일반화할 수 있는 경험적 연구결과를 제공하였다는 점에서 함의를 지닌다. 이와 더불어, 그동안 학교 조직의 성과로 많이 활용되지 못했던 학생의 수업 이해도를 학업 성취도의 측정 지표로 선정함에 따라 경험적 증거의 폭을 확대하였고, 학부모·학생 만족도 등 다차원적인 조직성과를 고려함으로써 조직 성과의 각 차원에 따라 차별적으로 나타나는 관리 요인과 조직 특성 요인의 영향력을 확인하였다는 점에서 또한 의의가 있다.

분석 결과, 기본적으로 관리와 성과의 긍정적 선형관계를 확인하여 Meier & O'Toole의 연구결과가 한국적 맥락에서도 유효함을 검증하였다. 이는 관리자가 관리에 투입하는 시간과 노력이 조직의 성과에 영향을 미친다는 Meier & O'Toole의 주장을 경험적으로 지지하는 것이다.

세부적으로 학교장의 내부 관리는 학부모 만족도와 학생 만족도에 긍정적 영향을 나타냈고, 외부 관리는 학업 성취도에 긍정적 영향을 보였으며, 관리 질은 학부모 만족도와 정(+)의 선형관계를 나타냈다. 이렇듯 관리 요인의 각 하위 차원이 각기 다른 조직 성과 모형에서 고루 영향력을 나타냈으나, 내부 관리만이 2개의 조직 성과 모형에서 긍정적 영향력을 보였다.

이는 한국의 학교장은 내부 관리에 보다 더 치중함에 따라 나머지 외부 관리 및 관리의 질에 많은 시간과 노력을 기울이지 않는다는 의미(trade-off)로 해석할 수 있어 학교장 관리 노력의 다변화 필요성을 시사하고 있으며, 다른 한편으로는 미국과는 달리 한국은 학교장의 재량이 상대적으로 적어 외부 요인과 접촉시 빈도나 시간 위주의 양적인 접근 보다는 질적인 접근을 이루어야 한다는 정책적 함의를 지닌다. 또한 중·고등교육에 비해 초등교육은 보다 더 복잡한 과정으로 이루어지고 있어 관리의 성과에 대한 영향력이 상대적으로 약하게 나타난다는 해석이 가능하여, 초등 학교에서는 특정 관리영역에 치중하기 보다는 다차원적이고 깊이 있는 관리 노력이 좀 더 필요함을 시사한다.

무엇보다, 미국과 유럽의 학교조직을 대상으로 했던 많은 선행연구 결과와는 달리 관리의 성과에 대한 영향이 압도적이지 않다는 이번 연구결과는 한국의 학교를 둘러싼 정치·제도적 환경에 변화가 필요함을 시사하고 있다. 다시 말해 한국의 교육 정책 입안자들은 그동안 학교 관리에 대한 국가 차원의 광범위하고 높은 수준의 제한을 유지해 왔는데, 이로 인해 학교 관리자인 교장에게 충분한 재량이 부여되었더라면 얻을 수 있었던 많은 잠재적 이익을 놓치고 있었다는 점을 인식하여야 한다는 정책적 함의를 지닌다(전영한·송미연, 2017). 이러한 점에서 현재 운용중이거나 도입을 추진하고 있는 ‘혁신 학교’와 ‘자유 학기제’의 경우, 학교장의 재량을 기존 보다 확대시키는 결과로 나타나, 학교 조직 성과에 긍정적인 효과로 이어질 것으로 기대된다.



### 제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제

Meier & O'Toole의 관리와 성과의 선형관계를 한국적 맥락에서 검증한 본 연구는 다음과 같은 연구의 한계를 지닌다.

첫째, Meier & O'Toole 모형에서 활용되었던 측정 지표와 본 연구에서 활용한 지표가 일치하지 않다는 문제가 있다. Meier & O'Toole은 관리의 질을 학교조직 관리자의 급여로 측정하였지만, 통상 한국에서 학교장의 급여는 근무연한에 연동되는 한국적 특수성으로 인해 본 연구에서는 추정된 교장 승진시기와 실제 승진시기의 간차로 측정(전영한·송미연, 2017) 하였다. 비록 관리 질의 정확한 특성을 반영코자 하였음에도, 분명 측정의 방법에 차이를 보이고 있다. 내부 관리와 외부 관리도 학교장에 대한 교사의 평가를 활용하거나, 주로 학부모와 지역사회로 한정되는 외부 요인과의 절대적인 접촉 시간을 활용하였다는 측면에서 Meier & O'Toole 측정 지표와 차이를 보인다. 이러한 측정 지표의 차이가 연구 결과에 영향을 미쳤을 가능성이 있어 다소 논쟁의 여지가 존재한다.

성과 요인도 Meier & O'Toole은 주로 고등학교 학력평가 합격률을 활용하였으나, 본 연구에서는 학부모와 학생 만족도, 그리고 수업 이해도로 측정된 초등학교 학생의 학업 성취도로 측정함에 따라 서로 차이를 보이고 있다. 비록 조직의 성과는 다차원적이어서 명확히 합의된 성과지표가 존재하는 경우가 드물지만(Boyne, 2003), Meier & O'Toole이 사용한 고등학교 학력지표를 한국적 상황에 적합하게 적용할 필요성은 분명 존재한다.

둘째, Meier & O'Toole 연구와 본 연구는 분석 대상으로 선정한 관리자의 수준에서 차이가 존재한다. Meier & O'Toole은 미국 텍사스 학교구(school district) 관리자(superintendent)를 분석 대상으로 하였으나, 본 연구는 이 보다는 낮은 관리자 수준의 학교장(school principal)을 분석대상으로 하였다. 학교구 관리자와 학교장은 관리의 범위나 영향력에서 분명한 차이가 존재한다. 이러한 차이가 연구 결과에 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 따라서 분석 대상의 수준을 가능한 동일하게 선정한다면 좀 더 정확한 검증이 가능해 질 것으로 보인다.

셋째, 본 연구에서 활용한 자료가 특정한 1개 년도의 데이터여서 횡단면 자료 분석의 기본적인 한계가 존재한다. 한국교육개발원(KEDI)에서 진행하고 있는 ‘한국교육종단연구 2013’ 연구는 장기간에 걸친 학생의 인지·정서적 발달을 측정코자 계획되었다. 그러나 현재 2013년도 자료만 공개되어 있어, 종단 자료를 활용할 수 없는 제약이 존재하였다. Meier & O’Toole이 10년간 누적된 종단자료를 실증분석에 활용한 것과는 분명한 차이를 보이는 부분이다. 학교장 관리의 성과에 미치는 영향은 단기적으로 나타날 수도 있지만, 장기적인 학교 운영 과정에서 자연스럽게 표출되는 경향이 좀 더 강할 수 있다. 어찌 보면 본 연구 결과에서 학교조직 성과에 대한 내부 관리의 영향력이 외부 관리의 영향력에 비해 좀 더 다차원적이고 유의미하게 나타난 이유도 내부 관리의 단기적 영향력이 상대적으로 좀 더 강해서였을 수도 있다. 따라서 다년간의 종단연구 자료를 Meier & O’Toole 모형 검증에 활용한다면, 좀 더 정확하고 표준화된 연구가 가능해 질 것이다.

## < 참고 문헌 >

### 1. 국내 문헌

- 강달원 외. (2013). Gujarati 예제를 통한 계량 경제학. 서울 : 시그마 프레스.
- 강윤정. (2005). 아동의 학교생활만족도 측정도구 개발. 「초등교육학 연구」 12(2) : 187-204.
- 강혜진. (2012). 학교장의 관리적 행태가 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」 23(2) : 141-168.
- 고길곤. (2014). 통계학의 이해와 활용. 서울 : 문우사.
- 곽수란. (2005). 인문계 고등학생의 학업성취 결정요인. 「제1회 한국교육고용패널 학술대회논문집」 : 329-369.
- 김다경·엄태호. (2014). 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」 48(3) : 295-321.
- 김미란·장수명. (2005). 교육생산함수의 추정 : 학업성취도에 대한 회귀분석. 「제1회 한국교육고용패널 학술대회 논문집」 : 411-427.
- 김성식. (2007). 중학교 학생의 학업성취에 대한 학교 풍토 변인의 영향 분석. 「한국 교육」 34(2) : 27-49.
- 김양분·유한구·남궁지영·김정아·김주아. (2005). 2005 교육 수요자 만족도 조사 연구. 「한국교육개발원」.
- 김양분 외. (2011). 데이터 기반 교육정책 분석연구 - 공교육 내실화에 기반한 사교육비 경감 정책 효과 분석. 「한국교육개발원」.
- 김양분 외. (2013). 한국교육종단연구(KELS) 2013(Ⅰ) : 조사개요보고서. 「한국교육 개발원」.
- 김양분·임현정·신혜숙. (2009). 학교교육의 실태와 수준 분석(Ⅲ) : 일반계 고등학교 연구. 「한국교육개발원」.
- 김지영. (2015). 영어 사교육 비용, 학업성취도 및 수업이해도 간의 관계. 「영어교과 교육」 14(2) : 197-215.

- 김지하·우명숙. (2011). 학교재정운영 특성과 교육성과간의 관계 분석 연구: 학교 회계 세출구조를 중심으로. 「교육재정경제연구」 20(3) : 249-282.
- 김창환·이수정·남궁지영·김희삼·류한구·민병철. (2008). 학업성취도, 사교육 수요에 영향을 미치는 학교특성 분석. 「교육과학기술부 정책연구개발사업」.
- 김현진. (2007). 가정배경과 학교교육 그리고 사교육이 학업성취에 미치는 영향 분석. 「교육행정학연구」 25(4) : 485-508.
- 김희삼. (2012). 교육경제 측면에서 본 방과후학교, 학문영역에서 본 방과후학교의 성격. 4차 학술세미나 자료. 「한국교육개발원」.
- 남기곤·성기선. (2009). Are Private Schools more effective than Public Schools? : Experience form a Natural Experiment in Korea. 「노동경제논집」 32(3) : 91-121.
- 남수경·김태영. (2013). 초등학교 학교 만족도에 영향을 미치는 학교특성 및 교육 활동 요인 분석. 「교육재정경제연구」 22(3) : 1-27.
- 류은수·서민원. (2015). 자기회귀교차지연모형과 잠재성장모형을 이용한 자기효능감이 수업이해도에 미치는 종단적 관계 분석. 「교육평가연구」 28(3) : 903-932.
- 박상완. (2010). 초등학교의 학교 내 자율성 특성 분석. 「교육행정학연구」 28(1) : 155-184.
- 박완규·홍성표. (2009). Gujarati의 계량 경제학. 서울 : 지피미디어.
- 박성철. (2011). 학부모의 학교교육에 대한 만족도와 사교육 수요의 결정요인에 관한 연구. 「한국경제 분석」 17(1) : 73-119.
- 박진영·설진배. (2011). 내부관리와 교육조직 성과에 관한 연구. 「평화학 연구」 12(1) : 221-241.
- 박현정. (2010). 학생들의 사교육 참여와 수학 성취도 및 수학 수업 이해도간 관계에 대한 종단적 분석. 「교육평가연구」 23(4) : 887-907.
- 박희봉. (2005). 사회자본이 교육성과에 미치는 영향 분석: 시론 연구. 「지방정부 연구」 8(4) : 317-333.
- 성기선. (2006). 우리나라 중학교의 학교효과에 관한 연구 : Creemers의 학교효과 이론모델의 검증. 「교육사회학연구」 16(4) : 93-114.

- 송경오. (2011). 학생 개인 행복에 영향을 미치는 학교특성 탐색. 「한국교육」 38(4) : 39-64.
- 송경오·허은정. (2009). 우리나라 고등학생의 참된 학업성취에 영향을 미치는 학부모 및 학교의 지원 변인 탐색. 「열린교육연구」 17(3) : 103-126.
- 엄태동. (2003). 초등교육의 재개념화. 서울 : 학지사.
- 오석홍. (2011). 조직이론 제 7 판. 서울 : 박영사.
- 오승희·박세훈. (2007). 학교조직 효과성의 연구경향 분석. 「교육행정학연구」 25(2) : 21-44.
- 우명숙. (2010). 교육생산함수를 활용한 교육자원과 학업성취도의 관계 분석. 「교육재정경제연구」 19(1) : 1-27.
- 이기종·곽수란. (2009). 잠재성장모형을 통한 학업성취변화 추정. 제6회 KYPS 학술대회 논문집. 539-557.
- 이기종·김은주. (2011). 청소년들의 학교생활 만족도에 영향을 미치는 생태체계변인 분석. 「교육논단」 31 : 33-54.
- 이봉주·김광혁. (2009). 학교생활이 즐거우면 성적도 오를까 : 학교만족도가 학업성취도에 미치는 영향 분석. 「한국사회복지학」 61(4) : 287-306.
- 이지혜·이인희. (2010). 교사의 업무부담, 직무만족, 조직몰입, 교사 전문성과 학교 교육 성과의 구조적 관계 분석. 「한국교원교육연구」 27(2) : 25-52.
- 이현숙·김성숙·송미영·김준엽·양성관. (2011). 학교 특성 과정 변인과 학업 성취간의 구조적 관계 분석. 「교육평가연구」 24(2) : 317-344.
- 임천순·고장완·김진영·이광현·이수정. (2011). 교육재정과 학교특성이 학업성취도에 미치는 영향. 「교육재정경제연구」 20(4) : 171-188.
- 장내찬. (2002). 초등학교 조직풍토의 개방성 지수와 학업성취 및 교사의 직무만족과의 관계. 「열린교육연구」 10(1), 19-37.
- 장성민·박종철·서진희. (2010). 중학생의 학교생활만족도에 관한 연구. 「교육문제연구」 16(1) : 94-108.
- 전영한·금현섭. (2009). 학업성취도에 영향을 미치는 교육조직 특성에 관한 연구. 「교육과학기술부 정책연구개발사업」.

- 전영한·금현섭. (2011). 학교 교육조직의 성과 영향요인에 관한 연구 : 중학교 학업 성취도를 중심으로. 『행정논총』 49(2) : 235-266.
- 전영한·채선화. (2017). 외부 네트워크 관리 행위와 조직성과 : 한국의 대학조직 실증분석. 『한국조직학회보』 13(4) : 101-135.

## 2. 해외 문헌

- Akkerman, A. & Torenvlied, R. (2011). Managing the Environment : Effects of Network Ambition on Agency Performanc Public Management Review 13(1) : 159-174.
- Akkerman, A., R. Torenvlied, and J. Schalk. (2012). Two-level Effects of Interorganizational Network Collaboration on Graduate Satisfaction : A Comparison of Five Intercollege Networks in Dutch Higher Education. The American Review of Public Administration 42 (6): 654 - 677.
- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. Public Administration Review 66(1) : 52-63.
- Akkerman, Rhys, Boyne, George A. & Enticott, Gareth. (2006). Performance failure in the public sector : Misfortune or mismanagement?. Public Management Review 8(20) : 273-296.
- Bohte, J. (2001). School Bureaucracy and Student Performance at the Local Level. Public Administration Review 61(1) : 92-99.
- Boyne, G. A. (2002). Theme : Local Government Concepts and Indicators of Local Authority Performance : An Evaluation of the statutory Frameworks in England and Wales. Public Money and Management 22(2) : 17-24.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement : A critical review

- and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(3): 367-394.
- Brewer, G. A. & Selden, Sally Coleman. (2000). Why Elephants Gallop : Assessing and Predictiong Organizational Performance in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(4) : 685-712.
- Brewer, G. A. (2006). All measures of Performance are subjective more evidence on US federal agencies. In G. A. Boyne et al.(ed), *public service performance : Perspective on Measurement and Management*. Cambridge University Press.
- Campbell, J. P. (1977). On the Nature of Organizational Effectiveness. *New Perspectives on Organizational Effectiveness* : 13-55.
- Chubb, J. E. & T. Moe. (1990). *Politics, Markets and America's Schools*. Washington D. C. : The Brookings Institution.
- Chun, Young Han, & Hal G. Rainey. (2005a). Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies, *Joural of Public Administration Research and Theory* 15(1) : 1-30.
- Chun, Young Han & Hal G. Rainey. (2005b). Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies, *Joural of Public Administration Research and Theory* 15(4) : 529-557.
- Chun, Young Han & Song, Miyeon. (2017). Performance Impacts of Management in Korean schools : Testing the Meier and O'Toole Model. *Public Management Review* 19(8) : 1047-1065.
- Coggburn, J. D. and Saundra, K. S. (2003). The Quality of Management and Government Performance : An Empirical Analysis of the Americans States. *Public Administration Review* 63(2) : 206-213.
- Coleman, J. S., Campbell, E. Q., Hobsoon, C. J. & McPartland, J. M. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office.

- Goerdel, H. T. 2006. Taking Initiative: Proactive Management and Organizational Performance in Networked Environments. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3) : 351 - 367
- Hambrick, Donald C., Geletkanycz, Marta A. & Fredrickson, James W. (1993). Top Executive Commitment to the Status Quo : Some Tests of its Determinants. *Strategic Management Journal* 14(6) : 401-418.
- Hanushek, E. A. (1996). A more complete picture of school resource politics. *Review of Educational Research* 66(3) : 397-409.
- Hicklin, O'Toole & Meier. (2007). Serpents in the Sand : Managerial Networking and Nonlinear Influences on Organizational Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 : 253-273
- Hicklin, Alisa, O'Toole, L. J. & Meier, K. J. (2008). Serpents in the Sand: Managerial Networking and Nonlinear Influences on Organizational Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2) : 253-273.
- Hill, G. (2005). The effects of managerial succession on organizational performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(4) : 585-597.
- Houtenville, A. & Conway, K. S. (2008). Parental effort, school resources, and student achievement. *Journal of Human Resources* 43 : 437 - 453.
- Ingraham, Patricia W. & Amy Kneeder Donahue. (2000). Dissecting the Black Box 10 Revisited : Characterizing Government Management Capacity. In Heinrich, Carolyn, and Lynn, Laurence E. (Eds.), *Governance and performance : New perspectives* : 292-318.
- Ingraham, Patricia W., Joyce, Philip G. & Donahue, Amy Kneeder. (2003). *Government Performance : Why Management Matters*. Baltimore : Johns Hopkins.
- Johansen, M. and K. LeRoux. (2013). Managerial Networking in Nonprofit Organizations: The Impact of Networking on Organizational and



- Advocacy Effectiveness. *Public Administration Review* 73(2): 355 - 363.
- Joyce, Paul. (2004). The Role of Leadership in the Turnaround of a Local Authority. *Public Money and Management* 24(4) : 235-242.
- Jung, Chan Su. (2009). Goals, Ambiguity, and Performance in U.S. Federal Programs and Agencies. Unpublished doctoral dissertation, University of Georgia.
- Jung, Chan Su. (2011). Organizational Goal Ambiguity and Performance : Conceptualization, Measurement, and Relationships. *International Public Management Journal* 14(2) : 193-217.
- Jung, Chan Su & Lee, G. (2013). Goals, Strategic Planning, and Performance in Government Agencies, *Public Management Review*. 15(6) : 787-815.
- Konstantopoulos, S. (2006). Trends of school effects on student achievement: Evidence from NLS 72, HSB 82, and NELS 92. *Teachers College Record* 108 : 2550 - 2581.
- Kotter, John P. (2001). What Leaders Really Do. *Harvard Business Review* 79(11) : 85-98.
- Lynn, Laurence E., Jr., Heinrich, Carolyn J. & Hill, Carolyn J. (2000). Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2) : 233-26.
- Meier, K. J. & O'Toole, L. J. (1999). Modeling the impact of public management : Implications of structural context. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9(4) : 505-526.
- Meier, K. J. & O'Toole, L. J. (2001). Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model With Evidence from U.S. Public Education. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3) : 271-293.
- Meier, K. J. & O'Toole, L. J. (2002). Public Management and Organizational Performance : The effect of Managerial Quality, *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(4) : 629-643.

- Meier, K. J. & O'Toole, L. J. (2003). Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking. *Public Administration Review* 63(6) : 689-699.
- Meier, K. J. & O'Toole, L. J. (2004). Conceptual Issues in Modeling and Measuring Management and Its Impacts on Performance. In Ingraham, P., Lynn. jr, L. E. (eds) *The Art of Governnace : Analyzing Management and Administration*. Washington, D.C. : Georgetown University Press.
- Meier, K. J. & O'Toole, L. J. (2007). Modeling Public Management : Empirical analysis of the management performance nexus. *Public Management Review* 9(4) : 503-527.
- Meier, K. J. & O'Toole, L. J. (2008). The Human Side of Public Organizations : Contributions to Organizational Performance. *The American Review of Public Administration*.
- Meier, K. J. & O'Toole, L. J. (2010). Beware of Managers Not Bearing Gifts: How Management Capacity Augments the Impact of Managerial Networking. *Public Administration* 88(4) : 1025-1044.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Moynihan, Donald P. & Pandey, Sanjay K. (2005). Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(3) : 421-439.
- Moynihan, D. P. (2008). *The Dynamics of Performance Management Constructing Information and Reform*. Georgetown University Press, Washington, D.C.
- O'Toole, L. J. & Meier, K. J. (2003). Plus ça Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(1) : 43-64.
- O'Toole, L. J. & Meier, K. J., & Nicholson-Crotty, Sean. (2005). Managing

- Upward, Downward and Outward: Networks, Hierarchical Relationships and Performance. *Public Management Review* 7(1) : 45-68.
- Ouchi, W.G. (2005). *Making Public Schools Work : Management Reform as the Key*.
- Pitts, D. (2009). Diversity management, job satisfaction, and performance : Evidence from U.S. federal agencies. *Public Administration Review* 69(20) : 328-338.
- Quinn, R. E. & Rohrbaugh, J. A. (1981). A competing values approach to organizational effectiveness. *Public Productivity Review* 5 : 122-140.
- Rainey, H. G. (2013). *Understanding and Managing Public Organizations*(5th ed.). San Francisco : Jossey-Bass.
- Selden, S. C. & W. Jacobson. (2007). Government's Largest Investment: Human Resource Management in States, Counties, and Cities. In *Pursuit of Performance : Management Systems in State and Local Government*, edited by P. W. Ingraham, 82 - 116. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Smith, K. B. & Larimer, C. W. (2004). A Mixed Relationship : Bureaucracy and School Performance. *Public Administration Review* 64(11/12) : 728-36.
- Stazyk, E. C. & Goerdel, H. T. (2011). The Benefits of Bureaucracy : Public Managers' Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity, and Organizational Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(4) : 645-672.
- Stillman, R. J. I. I. (1998). *Preface to Public Administration*. New York: St. Martin's.
- Van den Bekerom, P., R. Torenvlied and A. Akkerman. (2015). Managing All Quarters of the Compass? How Internally Oriented Managerial Networking Moderates the Impact of Environmental Turbulence on Organizational Performance. *The American Review of Public Administration*.

- Walker, R. M., R. Andrews, G. A. Boyne, K. J. Meier and L. J. O'Toole, Jr. (2010). Wakeup Call: Strategic Management, Network Alarms, and Performance. *Public Administration Review* 70 (5): 731 - 741.
- Wilson, B., Abbott, M. L., Joireman, J. & Stroh, H. R. (2002). The Relations Among School Environment Variables and Student Achievement : A Structural Equation Modeling Approach to Effective Schools Research, Technical Report #4 - November 2002, Washington School Research Center (WSRC).

# Abstract

## The Impact of School Management on Organizational Performance – Testing the Meier and O’Toole Model –

Yang, Seung Min

Department of Public Administration

Graduate School of Public Administration

(Master of Public Administration)

Seoul National University

“Does a well-managed organization show better performance than a poorly managed organization?” Many scholars have answered ‘yes’ to the question of ‘management matter’. However, it does not seem to have performed sufficient empirical studies that can support the conceptual proposition.

With this point, Meier & O’Toole could be evaluated as the scholars who initiate those kinds of empirical studies. They analyzed data of 10 years from the Texas school district in the United States and proved the positive impact of management characteristics on organizational performance. The results of many subsequent studies on the U.S. and European school organizations also supported a positive linear relationship between management and performance. However, in South Korea it have not been studied much yet(Chun & Song, 2017). This study tried to verify the influence of management characteristics on organizational performance, the Meier & O’Toole model in Korean context.

In this study, South Korean elementary school organizations were analyzed

using the data, 'Study on Korean Educational Terminology 2013' conducted by KEDI(the Korea Educational Development Institute). The three explanatory variables are the internal management, the external management, and the managerial quality like the Meier & O'Toole model suggested previously. Also, as the performance of the school organization, multi-dimensional analysis was conducted with three dependent variables ; the parents satisfaction, the students satisfaction, and the academic achievement. In addition, various organizational characteristics such as students/parents factors, resources factors, environmental factors, and structural factors influencing the performance of school organization were considered.

The results analyzed in this study showed that each explanatory variables had a positive effect on dependent variables ; the internal management to parents and students satisfaction, the external management to academic achievement, and the managerial quality to parents satisfaction respectively. This basically supports Meier & O'Toole's main proposition that organizational performance improves as organizational managers spend more time and effort on organizational management. Though, the detailed effects were not as overwhelming as those of the U.S. and European studies. The parents and students satisfaction, which showed the positive effects of internal management, were not affected by the external management. The internal management did not affect the academic achievement, where the positive effect of external management was confirmed. In addition, the managerial quality showed a positive effect only on the parents satisfaction.

This result could be interpreted that the political and institutional environment of South Korea surrounding the organization of education is much more unified and centralized "to restrict the discretion of the principal(Chun & Song, 2017)" than that of the U.S. and Europe, where Meier & O'Toole previously analyzed. This suggests that the organizational performance could be improved if the principal is given sufficient managerial discretion. In addition, in order to improve the external management effect which is shown relatively weakly

compared to the effect of internal management, it is implied that the principal should make a qualitative approach rather than focusing on the frequency or time of contact with external actors.

Although this study is differentiated by analyzing the elementary school organization, contributing to generalize the empirical knowledge, which is different from existing studies that verified the Meier & O'Toole model in the Korean context, it has still some limitations. First of all, the measurement method is slightly modified from the Meier & O'Toole model. The managerial quality was measured not by the manager's salary but by the time of promotion. In addition to the academic achievement, the parents and students satisfaction were included as performance indicators. This has significance in that it reflects the South Korean specificity and utilizes multi-dimensional performance indicators, but there is a possibility of controversy due to differences in the measurement indexes. Secondly, the manager level in this study is different from the original Meier & O'Toole model, analyzing the school's principals rather than the school district managers. Finally, since the analysis data is one year data of 'Study on Korean Educational Terminology 2013', it is basically a limitation of the cross sectional data analysis. The limitations of the variable measurement and analysis of this study could be complemented if supplementary studies using longitudinal data are performed in the future.

Key words : Meier & O'Toole, management, performance

Student Number : 2015-24487